



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
Programa de Pós Graduação em Ciência Política
Rodovia Washington Luis, Km 235 – Caixa Postal 676.
Fones: (16) 3351-8415
CEP: 13.565-905 – São Carlos – SP – Brasil
E-mail: ppgpol@ufscar.br

TAILON RODRIGUES ALMEIDA

**CORRUPÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL: O CASO SEVANDIJA EM
RIBEIRÃO PRETO**

**SÃO CARLOS – SP
2020**

TAILON RODRIGUES ALMEIDA

**CORRUPÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL: O CASO SEVANDIJA EM
RIBEIRÃO PRETO**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar), como requisito para obtenção do título de Mestre.

Linha de pesquisa: Instituições, Organizações e Comportamento Político.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria Teresa Miceli Kerbauy

Financiamento: CAPES



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política


Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Tailon Rodrigues Almeida, realizada em 02/03/2020:



Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy
UFSCar

Profa. Dra. Rachel Meneguelho
UNICAMP



Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga
UFSCar

Certifico que a defesa realizou-se com a participação à distância do(s) membro(s) Rachel Meneguelho e, depois das arguições e deliberações realizadas, o(s) participante(s) à distância está(ao) de acordo com o conteúdo do parecer da banca examinadora redigido neste relatório de defesa.



Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

AGRADECIMENTOS

Cursar ensino superior e fazer pós-graduação em instituições públicas de excelência constitui um privilégio num país tão marcado por desigualdades de todos os tipos. Me sinto honrado por poder concluir este trabalho. Contudo, isso só pôde ser possível em virtude do apoio, ajuda e compreensão de muitas pessoas e instituições.

Em primeiro lugar, devo um agradecimento especial à minha família por todo suporte e ajuda que vem dedicando a mim todos estes anos. Minha mãe, Ivani, e meus irmãos Rudnei, Alex, Matheus e o pequeno João Pedro. À memória de meu pai, Ruival. Aos demais familiares. Tenho certeza de que não teria conseguido metade do que conquistei se não fosse a união, disposição e sacrifício que sempre fizemos uns pelos outros. Nossa trajetória foi uma “educação pela pedra”, na linguagem de João Cabral de Melo Neto, lições de resistência que nos manteve forte e unidos nos momentos mais difíceis.

Gostaria de agradecer à UFSCar e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol/UFSCar) pelo suporte e excelência de ensino, que permitiu viabilizar a presente pesquisa ao fornecer recursos intelectuais, serviços técnicos e ambiente propício à minha formação.

À CAPES, pelo reconhecimento da relevância da formação de pessoal de ensino superior e pelo financiamento a pesquisas de diversas áreas do conhecimento, cumprindo uma árdua missão de promoção e difusão do conhecimento científico. Este trabalho contou com o financiamento da referida instituição à qual sou grato pelo suporte e apoio financeiro.

Agradeço enormemente à minha orientadora, Maria Teresa Miceli Kerbauy, pelo compartilhamento de seus conhecimentos, por me ensinar o valor do rigor da pesquisa científica e por sua compreensão e proximidade que marcam positivamente a vida e a carreira profissional de seus orientandos. Sua orientação me ajudou muito a superar diversas lacunas de minha formação, bem como diversos percalços da atividade acadêmica e de pesquisa, desde o nosso trabalho de iniciação científica no curso de graduação em Ciências Sociais, na UNESP/Araraquara, até a conclusão da presente Dissertação de Mestrado. O companheirismo e a amizade desta orientação renderam algumas premiações acadêmicas, trabalhos aprovados em congressos nacionais e internacionais, financiamento de pesquisa, além, é claro, de muito aprendizado profissional e pessoal.

Ao professor Gabriel Avila Casalecchi, pela colaboração em meu trabalho durante nossas aulas da disciplina Metodologia e Técnica de Pesquisa em Ciência Política, no III Workshop de Metodologia em Ciência Política em 2018, e em conversas ao longo do mestrado. O professor Gabriel também compôs minha banca de qualificação e me deu sugestões preciosas para a redação do texto final. Agradeço pelos conselhos e por toda sua ajuda.

À professora Rachel Meneguello, que dispensa apresentações dado o reconhecimento de suas contribuições na Ciência Política, por ter feito parte da minha banca de qualificação e por ter aceitado o convite para compor a banca de defesa. É um privilégio poder contar com sua presença e participação em minha trajetória na pós-graduação.

À professora Maria do Socorro Sousa Braga, por compor minha banca de defesa e pelas conversas durante o III Workshop de Metodologia em Ciência Política e a disciplina Partidos e Sistemas Partidários em Perspectiva Comparada. A professora Socorro tem sempre uma energia bastante positiva e motivadora que transmite a seus alunos. Agradeço pelos incentivos e pelo olhar sempre crítico e atento.

Aos demais professores com quem tive o prazer de cursar disciplinas, ouvir palestras, conselhos e conversas sobre temas variados. Agradeço à professora Simone, ao Pedro, ao Eduardo Noronha, ao Thales, ao Julio e a todos os professores e professoras que fizeram parte deste meu percurso de formação. Também não posso deixar de agradecer aos funcionários da UFSCar pela disposição em auxiliar em nossas atividades e pelo trabalho que desenvolvem na instituição. Agradeço ao José Olimpio pela disposição em nos ajudar com as nuances burocráticas da atividade acadêmica no PPGPol.

Devo um agradecimento especial também ao promotor de Justiça Leonardo Leonel Romanelli, que se dispôs desde o início a colaborar com meu trabalho. Concedeu uma valiosa entrevista sobre a operação Sevandija e auxiliou na busca de documentos e informações preciosas que vieram compor esta pesquisa. Sua disposição foi fundamental para entender a organização do esquema de corrupção. Agradeço aos demais servidores do Ministério Público do Estado de São Paulo pela disposição em me atender e prestar informações relevantes à presente Dissertação.

Agradeço também ao vereador Marcos André Papa, pela entrevista concedida sobre os trabalhos das CPIs na Câmara Municipal de Ribeirão Preto. Nossa conversa foi extremamente proveitosa para mim e trouxe informações estratégicas para a redação do

texto final. Sua participação em meu trabalho trouxe grandes contribuições sobre o funcionamento interno da Câmara Municipal do ponto de vista político.

Sou bastante grato também à Câmara Municipal de Ribeirão Preto e a todos seus servidores pela receptividade. Os funcionários com quem tive contato foram sempre extremamente solícitos e prestativos, contribuindo enormemente com esta pesquisa. O tempo de escrita de um texto de mestrado é bastante escasso, de modo que, sem a boa vontade, agilidade e compreensão destes servidores, certamente este trabalho teria sido prejudicado. Um agradecimento especial aos funcionários da Assessoria de Elaboração Legislativa pela rapidez com que me disponibilizaram as atas das sessões legislativas e pela ajuda para buscar os documentos no sistema eletrônico da Câmara Municipal. Um abraço ao Eli e ao Edgar da Escola do Parlamento.

Devo um agradecimento também aos amigos da minha turma de mestrado. Foi uma experiência maravilhosa. Minha turma se destacou pelo companheirismo, pela postura de permanente ajuda mútua. Esse tipo de comportamento, tão raro em tempos de individualismo, especialmente num ambiente competitivo como é o universo acadêmico, fez toda diferença em minha formação. Agradeço à Fabiana, ao Matheus, Felipe, Daniel, Murilo, Gustavo, Ana Clara, Marta, Aquiles e Nicole. Também sou grato aos demais alunos de mestrado e doutorado que conheci quando iniciei o curso na UFSCar.

Aos meus amigos mais próximos, que souberam compreender algumas ausências, tolerar desabafos e tornar meus dias mais alegres, devo um agradecimento enorme. Obviamente não darei conta de nomear a todos, dado que muitas pessoas me ajudaram neste período. Um agradecimento especial à minha companheira Nathália Pina, com quem tenho tanta alegria em compartilhar minha vida em suas diversas nuances. Obrigado por estar ao meu lado há tanto tempo. Estarei contigo sempre que precisar.

Agradeço meu amigo Robson Nazaro, figura sempre ilustre e alegre. É um prazer enorme ter a sua amizade. Luiz, Victor e Vander, pela amizade desde os tempos de graduação. Ao Cristiano e à Tarcísia, por serem pessoas maravilhosas com quem tive o prazer de conviver. Aos amigos Claudemir, Geise, Fernando, Lucas, Pierina, Sidnei, Tomy e à icônica Juliana (Li Jia Yi), pelo prazer de viver grandes momentos de amizade.

Agradeço ao Geander e à Vanessa, pela alegria que pude desfrutar na presença de ambos. À querida Andréia, sempre muito amiga e compreensiva, que sabe nos fazer

sentir bem com sua energia positiva. Ao Bruno, Milton, Dagoberto, Geovânia, Henrique Nogueira, Luiz Fernando, Luiz Henrique Bispo, Luana, Thiago Alencar, Marcelo, Peterson, Samya, Sóstenes, Suelen Arruda, Cian, Monge, Veridiana Alves e Zé Neto, todos vocês foram muito importantes na minha biografia pessoal e intelectual.

Ao pessoal do Jovens Pesquisadores, no município de Pradópolis, pelo carinho e prazer em dividir alguns momentos de aprendizado sobre política, cultura, batuque e muita energia.

Aos demais amigos que colaboraram comigo em diversos momentos, meu muito obrigado. Levo-os no coração. Axé!

RESUMO

A presente pesquisa aborda o fenômeno da corrupção política no nível municipal, e seu escopo de trabalho consiste em realizar um estudo de caso tendo como objeto de análise o escândalo de corrupção intitulado Sevandija, ocorrido no município de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, durante a segunda gestão da ex-prefeita Dárcy Vera (PSD), entre os anos de 2013 e 2016. Sustentamos que as instituições possuem forte relevância no estudo da temática proposta e buscamos aliar o debate teórico sobre poder local com o estudo institucional da corrupção. O objetivo geral que guia nossa pesquisa consiste em analisar as condições institucionais da administração municipal que possibilitaram a prática da corrupção. Neste sentido, procuramos fundamentalmente responder à seguinte questão: Quais as condições institucionais que viabilizaram a prática da corrupção no município de Ribeirão Preto? Os objetivos específicos trabalhados nesta pesquisa consistem em: (1) mapear os circuitos institucionais por onde ocorreram as práticas ilícitas em Ribeirão Preto e; (2) analisar os mecanismos institucionais que possibilitaram a paralização das ações das CPIs montadas para investigar indícios de irregularidades na execução orçamentária do município. Utilizamos uma metodologia de base qualitativa fundamentada no estudo de caso com enfoque no neoinstitucionalismo histórico combinado com entrevistas semi-estruturadas com o promotor de Justiça Leonardo Leonel Romanelli, que coordenou as investigações pelo GAECO, e o vereador Marcos André Papa (REDE), que presidiu a CPI do Daerp. A partir da metodologia elencada, e no intuito de atingir os objetivos propostos e responder à pergunta de pesquisa, analisaremos o seguinte material: atas das sessões legislativas em que as CPIs foram votadas; entrevistas semi-estruturadas; relatórios de investigação elaborados pelo Ministério Público em conjunto com o GAECO; Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto e; a Lei Orgânica do Município.

Palavras – chave: **Corrupção. Poder Local. Instituições Políticas. Ribeirão Preto.**

ABSTRACT

This research addresses the phenomenon of political corruption at the municipal level, and its scope of work consists in conducting a case study having as its object of analysis the corruption scandal entitled Sevandija, which occurred in Ribeirão Preto, in the State of São Paulo, Brazil, during the second administration of former Mayor Dárcy Vera (PSD), between 2013 and 2016. We maintain that the institutions have strong relevance in the study of the proposed theme and we seek to combine the theoretical debate about Local Power with the institutional study of corruption. The general objective that guides our research is to analyze the institutional conditions of the municipal administration that allowed the practice of corruption. In this sense, we fundamentally seek to answer the following question: What are the institutional conditions that made possible the practice of corruption in Ribeirão Preto? The specific objectives of this research are: (1) to map the institutional circuits where the illicit practices occurred in Ribeirão Preto and; (2) to analyze the institutional mechanisms that made it possible to halt the actions of the assembled CPIs to investigate signs of irregularities in the municipality's budget execution. We use a qualitative methodology based on the case study focusing on historical neoinstitutionalism combined with semi-structured interviews with prosecutor Leonardo Leonel Romanelli, who coordinated the investigations by GAECO, and councilor Marcos André Papa (REDE), who chaired the CPI of Daerp. From the listed methodology, and in order to achieve the proposed objectives and answer the research question, we will analyze the following material: semi-structured interviews; minutes of legislative sessions at which CPIs were voted; investigation reports and case files prepared by the Public Prosecution Service in conjunction with GAECO; Internal Regulations of the Ribeirão Preto City Council; the Organic Law of the Municipality.

Keywords: Corruption. Local-Power. Politics Institutions. Ribeirão Preto.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMARRIBO	Amigos Associados de Ribeirão Bonito
CEE	Comissão Especial de Estudo
CEI	Comissão Especial de Inquérito
CGU	Controladoria Geral da União
Coderp	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Ribeirão Preto
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
Daerp	Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto
GAECO	Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOM	Lei Orgânica dos Municípios
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MP	Ministério Público
MPSP	Ministério Público do Estado de São Paulo
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PF	Polícia Federal
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressista
PPA	Plano Plurianual
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Partido da República
PRB	Partido Republicano Brasileiro
PRP	Partido Republicano Progressista
PRTB	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSC	Partido Social Cristão
PSD	Partido Social Democrático
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC	Partido Social Democrata Cristão
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PSL	Partido Social Liberal
REDE	Rede Sustentabilidade
TCEs	Tribunais de Contas dos Estados
TCE-SP	Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
TI	Tecnologia da Informação
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1.** Votações favoráveis a CPIs e CEEs
- Quadro 2.** 199º Sessão Ordinária de 05 de março de 2015. Votação sobre Requerimento para funcionamento imediato da CPI-Irregularidades na Concorrência 1/2014-DAERP.
- Quadro 3.** 219º Sessão Ordinária de 14 de maio de 2015. Pauta Requer a deliberação do plenário para o funcionamento da CPI constituída pelo requerimento nº 022207.
- Quadro 4.** 318º Sessão Ordinária de 07 de junho de 2016. Requer a deliberação do plenário para o funcionamento da CPI constituída pelo requerimento nº 36.556/16.
- Quadro 5.** 324º Sessão Ordinária de 28 de junho de 2016. Requerimento de CPI sobre os serviços executados de forma irregular por empresa prestadora terceirizada para o DAERP.

Sumário

1. Introdução.....	11
1.1 Objetivos e hipóteses.....	17
1.2 Metodologia.....	17
2. O debate do fenômeno da corrupção.....	22
3. Corrupção e poder local: o fenômeno da corrupção no âmbito municipal.....	32
3.1 – Os municípios enquanto entidade federativa: reconfigurações do poder local.....	32
3.2 – A corrupção e o poder local.....	37
4. Corrupção política e a organização do poder: o caso Sevandija em Ribeirão Preto.....	50
5. Comissões Parlamentares de Inquérito: dinâmicas e disputas pelo controle do poder no interior da Câmara Municipal.....	66
6. Considerações finais.....	85
Referências.....	88
Anexos.....	93
Anexo A – Roteiro de entrevista – Vereador Marcos Papa (REDE).....	94
Anexo B – Roteiro de entrevista – Promotor de Justiça Dr. Leonardo Leonel Romanelli.....	97
Anexo C – Entrevista – Promotor de Justiça Dr. Leonardo Leonel Romanelli.....	99
Anexo D – Entrevista – Vereador Marcos Papa (REDE).....	112
Anexo E – Relatório de Alegações Finais do Ministério Público – Caso terceirização (Coderp/Atmosfera).....	128
Anexo F – Relatório da Polícia Federal.....	128
Anexo G – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Sentença de Marco Antônio dos Santos.....	128
Anexo H – Termo de Consentimento – Promotor Leonardo Leonel Romanelli.....	128
Anexo I – Termo de Consentimento – Vereador Marcos Papa (REDE).....	128
Anexo J – Requerimento de Documentos – Câmara Municipal de Ribeirão Preto.....	128
Anexo K – Requerimento de Documentos – Ministério Público – GAECO Núcleo Ribeirão Preto.....	128
Anexo L – Composição da Câmara Municipal – Legislaturas 8 a 17.....	128
Anexo M – Planilha de votações da Câmara Municipal de Ribeirão Preto.....	128
Anexo N – Atas das sessões legislativas.....	128

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa tem como tema o fenômeno da corrupção no âmbito municipal e seu intuito é realizar um estudo tendo como objeto o caso de corrupção intitulado Sevandija¹, que ocorreu no município de Ribeirão Preto, no interior do Estado de São Paulo, durante a segunda gestão (2013 – 2016) da ex-prefeita Dárcy Vera (PSD), e envolveu parte significativa das instituições políticas e da administração pública municipal. Argumentamos que as instituições possuem forte relevância para a temática da corrupção e buscamos responder às seguintes questões: quais as condições políticas e institucionais que viabilizaram a prática da corrupção no município de Ribeirão Preto? Por que as instituições de controle não conseguiram impedir o ilícito?

Por condições institucionais que tiveram impacto no caso elencado enfatizamos as regras que delimitam o processo decisório local, bem como as relações entre os poderes Executivo e Legislativo no município de Ribeirão Preto. Neste sentido, o objetivo desta pesquisa consiste também em abordar a dimensão política da corrupção no nível do poder local, elencando o impacto das relações institucionais sobre o fenômeno. Assumimos que o debate sobre corrupção nos municípios está além da dimensão eleitoral, e que as relações políticas neste subnível de poder possuem profunda relevância para a compreensão da corrupção.

A corrupção deve ser estudada tendo em vista sua relação com o poder decisório. A partir de nossa pesquisa e análise do caso Sevandija, argumentamos que as relações Executivo-Legislativo e a dinâmica do processo decisório no interior da Câmara Municipal de Ribeirão Preto são fundamentais para a compreensão da corrupção política ocorrida no município, assim como permitem inferir o motivo pelo qual foi possível desviar uma substancial soma de recursos sem que as instituições de controle pudessem impedir o ilícito.

O caso Sevandija se constitui na formação de uma complexa rede de desvios de recursos organizada em diversos órgãos a partir da distribuição de cargos estratégicos na administração municipal. O esquema foi baseado em 3 núcleos de desvios que envolveram secretarias, empresas públicas e privadas, funcionários da administração municipal, cabos eleitorais, o Executivo local e vereadores. O montante desviado foi diluído em propriedades e bens e já é apontado como o maior caso de escândalo de

¹O nome “Sevandija” faz referência a insetos e parasitas em geral e, em sentido conotativo, remete à pessoa que explora financeiramente a outrem ou que vive à custa alheia.

corrupção da história da cidade devido ao montante de recursos que, segundo as investigações do GAECO (Grupo de Atuação Especial de Combate ao Crime Organizado), ultrapassam 200 milhões de reais.

O primeiro núcleo refere-se aos desvios sobre honorários advocatícios do acordo de indenização a servidores públicos acerca das perdas durante o Plano Collor. Parte dos recursos liberados para o pagamento das multas era desviado e tinha como destino servidores municipais e a ex-prefeita Dárcy Vera (PSD).

O caso Daerp (Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto) se refere às fraudes em licitações com empresas de saneamento básico que prestavam serviços à prefeitura municipal. A criação de uma CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito) para apurar o caso veio por meio de denúncia de funcionários do próprio Daerp, que identificaram as irregularidades nos contratos de licitação e prestação de serviços. Por meio do Requerimento, instrumento de fiscalização do Legislativo, vereadores solicitaram informações sobre os processos de contratação de terceirizadas do setor. Os indícios de irregularidades eram de superfaturamento e direcionamento de contratos, nos quais se faziam exigências específicas para que as empresas pré-selecionadas vencessem a licitação.

Segundo o vereador Marcos Papa (REDE), que presidiu a CPI do Daerp, a base de sustentação do governo na Câmara inicialmente bloqueou as tentativas de abertura de CPIs para investigar os indícios de irregularidades. O Ministério Público (MP) foi alertado sobre o caso e investigou os indícios, identificando irregularidades nos contratos.

O terceiro núcleo refere-se ao chamado “cabide-de-empregos” da Coderp (Companhia de Desenvolvimento Econômico de Ribeirão Preto), empresa de TI com capital misto e sede no município de Ribeirão Preto. A companhia foi criada para ser instrumento de desenvolvimento regional e posteriormente passou a desenvolver serviços relacionados a tecnologias de informação, fornecendo serviços de e-mail, folha de pagamento e softwares.

No esquema montado a empresa fornecia empregos a cabos eleitorais de vereadores que compunham o esquema revelado pela Sevandija. Em troca, estes mesmos vereadores aprovavam as contas do Executivo municipal, além de impedir a instauração de inquéritos na Câmara Municipal. O elo entre os 3 núcleos encontra-se na figura de Marco Antonio dos Santos, que acumulou e ocupou diversos cargos em postos de comando no interior da administração municipal entre os anos de 2009 e 2016.

Segundo informações coletadas pela Polícia Federal (PF) e pelo GAECO, o caso Sevandija em Ribeirão Preto envolvia relações entre vereadores do Legislativo local e as empresas contratadas pela Coderp para realização de serviços com licitações superfaturadas. Em troca, vereadores concediam apoio na Câmara Municipal à chefe do Executivo local, ex-prefeita Dárcy Vera (PSD), para aprovação de contas públicas e o impedimento de abertura de processos e comissões de inquéritos.

Para a Polícia Federal, parte dos recursos para o pagamento de propinas advinha da Secretaria de Educação do município, passando pela Coderp na contratação de empresas e também pelo superfaturamento de serviços prestados pelo Daerp. Os agentes públicos da administração municipal eram responsáveis por realizar o circuito de pagamentos às empresas e demais contratos e processos públicos. Havia ainda a cobrança de propina por parte de agentes da Coderp para os pagamentos indenizatórios a escritórios de advocacia.

Durante a administração da ex-prefeita Dárcy Vera algumas Comissões Parlamentares de Inquérito foram requeridas para investigar supostas irregularidades nas contas públicas, mas não conseguiram impedir a continuidade das irregularidades. As contas da prefeitura foram aprovadas na Câmara durante seu mandato e as CPIs não tiveram prosseguimento e conclusão dos trabalhos de investigação.

A partir do caso acima descrito, buscamos compreender as condições institucionais que possibilitaram a prática da corrupção no município a despeito de seus mecanismos de controle institucional. Entendemos que a investigação a partir da Ciência Política em casos de corrupção deve ultrapassar o recorte atomístico do indivíduo como elemento de análise. Atores políticos agem também segundo parâmetros supraindividuais, tendo como referência interesses definidos e um horizonte de expectativas do comportamento de outros atores envolvidos na dinâmica do jogo político. A análise a partir da Ciência Política possibilita, nestes termos, a consideração do impacto de instituições, sejam elas formais ou informais, na coordenação da ação dos atores, levando em conta as relações de poder, a formação de coalizões e alianças políticas e as relações de força entre grupos políticos na lógica de interesses entre governo e oposição.

O objetivo geral que orienta nossa pesquisa consiste em analisar as condições institucionais nas regras que delimitam o processo decisório municipal que possibilitaram a prática da corrupção em Ribeirão Preto a partir da confluência de interesses entre o grupo político da então prefeita e parlamentares da Câmara Municipal.

Destarte, objetivamos: (1) descrever os circuitos institucionais por onde ocorreram as práticas ilícitas em Ribeirão Preto; e (2) analisar os mecanismos institucionais que possibilitaram a paralização das ações das CPIs montadas para investigar indícios de irregularidades na execução orçamentária do município.

Amparado no debate teórico sobre poder local, nosso trabalho intersecciona o tema da corrupção com a temática do poder local a fim de analisar o fenômeno da corrupção em nível municipal. Apesar do consenso de que os mecanismos de controle sobre a administração pública tenham sido ampliados substancialmente no âmbito da legislação e das instituições, os sucessivos casos de corrupção municipal pós-Constituição de 1988 recolocam o tema do controle da corrupção política no debate público.

A definição de corrupção se inscreve nos marcos que delimitam a legitimidade política. Em nosso trabalho, adotamos a perspectiva conceitual sobre corrupção presente na obra de Pinto (2011), segundo a qual o comportamento corrupto pode ser entendido como uma apropriação do público pelo privado para o favorecimento de interesses particulares. Para a autora, a corrupção possui íntima ligação com a hierarquia de desigualdade social e deve ser admitida como uma forma específica de se relacionar com a coisa pública que se caracteriza pela ilegalidade e pela apropriação do público.

Enquanto poder local, assumimos a perspectiva de Silva (2008) ao afirmar que este constitui um complexo de relações entre o poder político constituído e redes de poder difusos que ultrapassam os limites territoriais do município. Como afirma Silva (2008),

O Poder Local, entendido não somente como o espaço físico em si do município ou de uma região, é também uma rede de relações que se constituem de interesses específicos, ou seja, uma abstração socialmente construída. Nesse sentido, o local é menos uma dimensão geográfica e mais um conjunto de redes estruturadas onde um complexo relacionamento entre o poder político e uma rede de poderes difusos podem disputar a capacidade de decisão. Entre estes poderes difusos, as elites são um dos poderes organizados e o Estado é um dos modelos de organização institucional do poder, como também uma das figuras que medeiam o poder (Silva, 2008, p. 25).

Como instituições, utilizamos a definição formulada por North (2018, p. 13), segundo a qual as instituições são as regras do jogo em uma determinada sociedade. Podem ser formais ou informais e constituem um ambiente de restrições que moldam a interação humana e, por consequência, estruturam parâmetros de incentivo ou inibição

de comportamento humano ou a ação social. As instituições reduzem o ambiente de incerteza, balizam o intercâmbio humano e facilitam trocas de ordens diversas, políticas, sociais, econômicas etc.

Em nossa análise, as instituições formais envolvidas no caso Sevandija são o Executivo Municipal; Legislativo Municipal; Secretaria Municipal de Educação; Companhia de Desenvolvimento de Ribeirão Preto (Coderp); Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto (Daerp); o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), que possui a função de fiscalização de contas públicas que rejeitou as contas de contratos que envolviam as instâncias investigadas e o Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), que comandou os trabalhos investigativos em parceria com a Polícia Federal. Nossa análise está centrada sobre o poder decisório, de modo que as relações entre o Executivo local e o Legislativo, delimitadas pelas regras da Lei Orgânica do Município e do Regimento Interno da Câmara Municipal, consistem no cerne da análise desta pesquisa.

Por outro lado, enquanto instituições informais, concebemos a formulação de Helmke e Levitski (2006) que as define como “socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels” (HELMKE e LEVITSKI, 2006, p. 5). Estas regras regularizam as ações individuais a partir de um conjunto de restrições não escritas, mas reconhecidas e aceitas por todos os sujeitos da interação. Trazem consigo também elementos de sanção em caso de transgressão por meio de mecanismos de exclusão ou desaprovação social.

Neste sentido, abordamos enquanto instituições informais a rede de trocas políticas e simbólicas entre o grupo político em torno da prefeita Dárcy Vera e parlamentares da Câmara Municipal de Ribeirão Preto que asseguravam a base de sustentação de seu governo, bem como o intercâmbio de trocas políticas entre os vereadores e seus pares. A rede de trocas, neste caso, está identificada na organização de alianças informais governo, em que parlamentares apoiavam e davam sanção às matérias e contas da prefeitura em troca de ganhos políticos e indicação de cabos eleitorais a serem contratados em empresas públicas ou terceirizadas que participavam de contratos com a prefeitura.

É no interior desta de base de sustentação do governo Dárcy Vera que organizou-se um esquema de trocas ilegais e ilegítimas com o objetivo de desviar recursos financeiros e impedir a instauração de investigações por meio de comissões parlamentares. Cabe ressaltar que a aliança entre o governo e vereadores no sentido de

efetuar desvios de recursos públicos e impedir o controle por parte das instituições não corresponde a uma coalizão de governo por dois motivos. Em primeiro lugar, porque, embora os parlamentares envolvidos no esquema de corrupção façam parte da coalizão do governo, estes vereadores não constituem a totalidade dos parlamentares da base de sustentação política de Dárcy Vera. Em segundo lugar, uma coalizão assenta-se sobre uma rede de trocas políticas compartilhada e significa a formação de alianças de governo a partir de critérios político-partidários, ou mesmo clientelistas, sem, no entanto, basear-se no enriquecimento ilícito como caracteriza a organização de esquemas de corrupção.

Embora destaquemos neste trabalho um sistema de reciprocidade direcionado para o desvio de recursos públicos, as instituições informais não são, necessariamente, sistemas de trocas ilegais. As instituições informais são mais facilmente identificadas por não terem sanção oficial, sem que isso implique crime. Suas características específicas são definidas por possuírem forte lastro nos costumes, na tradição e nos códigos de conduta, o que as torna mais impermeáveis às mudanças repentinas por deliberação imediata (HELMKE e LEVITSKI, 2006).

Esta pesquisa utiliza uma metodologia qualitativa, baseada na técnica do estudo de caso, com enfoque na abordagem do neoinstitucionalismo histórico e entrevistas semi-estruturadas em profundidade com o promotor de Justiça Leonardo Leonel Romanelli, que coordenou as investigações pelo GAECO – Núcleo de Ribeirão Preto, e o vereador Marcos André Papa (REDE), que presidiu a CPI do Daerp na Câmara Municipal de Ribeirão Preto.

A estratégia do estudo de caso foi adotada objetivando uma análise intensiva do esquema de corrupção no município de Ribeirão Preto. Como argumenta Yin (2005) o estudo de caso, como estratégia de pesquisa diferenciada, possibilita compreender contextos e mecanismos causais de modo intensivo e aprofundado ao levar em conta a dinâmica de disputa e competição política na formação de alianças políticas e da rede de relações escusas locais.

1.1 OBJETIVOS E HIPÓTESES

Objetivo geral:

Analisar as condições políticas e institucionais das regras que delimitam o processo decisório no município de Ribeirão Preto que possibilitaram a prática da corrupção de modo contínuo.

Objetivos específicos:

(1) descrever os circuitos institucionais por onde ocorreram as práticas ilícitas em Ribeirão Preto;

(2) analisar os mecanismos institucionais que possibilitaram a paralização das ações das CPIs montadas para investigar indícios de irregularidades na execução orçamentária do município.

Hipóteses:

(1) A confluência de interesses entre uma elite parlamentar local e o governo Dárcy Vera produziu condições políticas e institucionais de manipulação regimental suficientes para concentrar o processo decisório e possibilitar o bloqueio das formas de controle político a cargo da Câmara Municipal e da fiscalização burocrática efetuada pelo Tribunal de Contas do Estado.

1.2 METODOLOGIA

Nesta pesquisa, serão consideradas as relações e interações entre os sujeitos centrais do caso Sevandija mediados por estruturas institucionais formais e informais, buscando sua descrição detalhada e as conexões causais que possam explicar a ocorrência da corrupção mesmo com um sistema de controle institucional razoavelmente robusto.

A análise a importância institucional em relação ao comportamento corrupto incide sobre o modo como os atores políticos organizaram o poder de forma a concentrar o processo decisório e suplantar o controle do Tribunal de Contas do Estado (TCE/SP) e do Legislativo municipal. A organização do esquema de corrupção incide sobre a organização institucional, manipulando o processo decisório e moldando regras que permitam o controle da capacidade de decidir e de impedir a fiscalização. Neste

sentido, o poder decisório, a discricionariedade, o acesso a bens e recursos e a restrição das instituições de controle são levados em consideração neste tipo de comportamento.

O estudo será executado com base em: leitura e reflexão da bibliografia selecionada; entrevistas; coleta de dados; análise dos dados coletados; e redação da dissertação de pesquisa.

Material, dados e documentos da análise

O material considerado em nossa análise constitui de: Atas das sessões legislativas em que foram votadas as CPIs referentes às suspeitas de desvios do caso Sevandija; entrevistas semi-estruturadas com o vereador Marcos Papa (REDE), presidente da CPI do DAERP, e com o promotor de Justiça Leonardo Leonel Romanelli, coordenador da Operação Sevandija; relatórios do GAECO sobre como o esquema estava organizado; Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto; a Lei Orgânica do Município.

Modelo de análise

As relações entre os vereadores, a prefeita e as empresas envolvidas no escândalo são aqui descritas tendo em vista os relatórios do GAECO e registros de depoimentos constantes nos autos dos processos. Os relatórios de investigação e os autos dos processos elaborados pelo GAECO e Ministério Público permitem a descrição detalhada dos circuitos institucionais nos quais a rede de corrupção foi estendida. Nesta etapa de pesquisa, identificamos como vereadores, cabos eleitorais, prefeita, funcionários públicos e empresas estavam organizados para operar o esquema de desvio de recursos e superfaturamento de licitações.

Neste sentido, embora este tipo de material possua limitações inerentes à sua natureza para explicar o comportamento político e a dinâmica institucional, os relatórios das investigações policiais são utilizados nesta pesquisa em caráter descritivo, pois contribuem na descrição detalhada sobre o modo como o circuito de desvios estava organizado.

Para compreender a importância da dinâmica institucional referente ao caso Sevandija e responder à pergunta de pesquisa sobre quais as condições políticas e institucionais que viabilizaram a prática da corrupção analisamos os seguintes documentos: as atas de sessões legislativas em que foram votadas as CPIs referentes a

indícios de desvio de recursos na administração municipal; o Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto; e a Lei Orgânica do Município.

As atas das sessões parlamentares foram analisadas tendo em vista a compreensão de como as regras regimentais eram manipuladas a fim de concentrar o processo decisório e bloquear a organização de CPIs por parte da oposição política. É preciso ter em mente que um inquérito parlamentar não necessita ser votado para ser instaurado, pois entra em funcionamento a partir da subscrição de, pelo menos, 1/3 dos parlamentares a fim de não bloquear a fiscalização por parte de minorias políticas.

Considerando o caráter eminentemente político da formação de coalizões e de grupos políticos no interior da Câmara Municipal, e que é dentre estes mesmos parlamentares que são escolhidos nomes para as investigações assumidas pelo Legislativo, é preciso levar em consideração as relações de força presentes nas disputas e alianças durante a composição das CPIs. O comportamento dos vereadores será analisado por meio dos dados disponíveis nas atas de votações das tentativas de instauração de CPIs que indicavam suspeitas de irregularidades, a fim de identificar padrões de votação parlamentar.

O papel do contexto na explicação dos atores, interesses e suas relações de poder é fundamental para a compreensão do fenômeno por nós elencado. Como argumenta Immergut (1998), o desenvolvimento institucional é sujeito a fatos e circunstâncias inesperadas, que podem deixar legados duradouros nas estruturas. Os atores políticos buscam moldar seu ambiente a fim de melhorar as chances futuras de ganhos e de poder (IMMERGUT, 1998). Neste sentido, utilizamos o institucionalismo histórico a fim de ressaltar a influência de atores políticos na organização institucional das atividades parlamentares, e sua capacidade de alterar o ambiente das regras que delimitam o processo decisório e o comportamento dos vereadores.

Entendemos que as instituições não determinam o comportamento político de forma unilateral e imperiosa. As restrições fornecem um contexto de ação que nos ajudam a entender porque os atores fazem determinadas escolhas ao invés de outras (IMMERGUT, 1998). A interação entre agentes políticos e essas estruturas é complexa e envolve dimensões contextuais e de poder. No caso de Ribeirão Preto, vereadores que constituem uma elite parlamentar local de larga trajetória política centrada nas atividades no interior da Câmara Municipal apresentam elementos de influência e ascendência política cruciais para a compreensão sobre a produção de decisões políticas no município.

O escopo de nossa análise abarca os anos de 2013 a 2016, compreendendo o segundo ano de mandato da ex-prefeita Dárcy Vera e o período em que as investigações identificaram que havia crimes de corrupção. Buscamos entender o comportamento de parlamentares da base de governo e da oposição, tendo como escopo compreender os padrões de votação e a relação entre o apoio das alianças e a continuidade do esquema ilícito.

As atas selecionadas abarcam o período entre 2015 e 2016, em razão do aumento das tentativas de instauração de inquéritos parlamentares no final do segundo mandato do governo de Dárcy Vera (PSD), baseados em suspeitas crescentes de desvios de recursos noticiadas pela mídia local e denunciadas por funcionários da administração municipal. A partir de consulta no sistema eletrônico de pesquisa da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, na sessão do site intitulada Pesquisa de Matérias Legislativas, foram procurados documentos na forma de REQUERIMENTOS a partir dos termos “CPI”, “COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO”, “DAERP” e “CODERP”, com recorte de tempo selecionado no período de 2013 até 2016 (Segunda gestão da prefeita Dárcy Vera). Após a seleção dos requerimentos, encontramos um total de 11 documentos que referenciavam tentativas de instauração de inquéritos acerca dos indícios de irregularidades revelados pela Operação Sevandija.

Destes 11 documentos, 9 eram requerimento de Comissões Parlamentares de Inquérito. Um se tratava de tentativa de instaurar uma Comissão Especial de Estudos (CEE) e um outro requerimento com pedido de votação de requerimento de CPI. Das 9 tentativas de instauração de inquéritos parlamentares, apenas um logrou ser efetivado e concluído, referente aos desvios de recursos e superfaturamento de contratos no Daerp.

As entrevistas, por sua vez, procuraram complementar a análise institucional no intuito de elucidar conexões causais a fim de responder de modo mais robusto aos objetivos da pesquisa. As entrevistas foram organizadas de maneira semiestruturada e orientadas para esclarecer detalhes da rede de corrupção montada em Ribeirão Preto. Definimos as entrevistas de acordo com a posição de cada agente no processo de apuração. Selecionamos para entrevista Dr. Leonardo Leonel Romanelli, que é promotor do Ministério Público do Estado de São Paulo, com sede na cidade de Ribeirão Preto, e que coordenou as investigações do GAECO e da Polícia Federal e encaminhou a acusação junto à Justiça; e o vereador Marcos Papa (REDE), que coordenou a CPI do Daerp sobre as irregularidades identificadas no esquema de corrupção no âmbito da Câmara Municipal de Ribeirão Preto.

Ressaltamos que a metodologia é também uma delimitação instrumental para compreender aspectos da realidade social. O problema da motivação da corrupção aqui não é enfatizado, pois buscamos compreender como ela pôde ser concretizada mesmo num quadro institucional robusto. Consideramos a importância teórica de mecanismos de incentivo e desincentivo para a explicação do fenômeno da corrupção, mas entendemos que a motivação para a prática não se resume a isto, dado que o fenômeno é complexo e multifacetado. Neste sentido, o institucionalismo histórico fornece elementos para compreender como a rede de corrupção pôde ser organizada e o modo como foi possível mantê-la estável, permitindo trocas ilícitas, bem como conseguir minar o controle sobre o exercício do poder político.

Embora esta dissertação não tenha a pretensão de esgotar esta discussão, buscamos observar de forma mais específica e precisa os mecanismos de operação da prática no interior da administração municipal, elucidando as principais conexões causais do caso em estudo. Argumentamos que as análises sobre corrupção devem ultrapassar os debates sobre financiamento eleitoral e político. Especialmente no nível dos municípios, entendemos que as formas de controle do exercício de poder político e as regras que delimitam o processo decisório no nível local oferecem parâmetros para compreender o fenômeno da corrupção.

O enfoque no estudo de caso sobre o escândalo Sevandija ocorrido em Ribeirão Preto pode contribuir com a literatura que versa sobre o debate em torno da corrupção aprofundando a análise do fenômeno em nível local.

2. O DEBATE DO FENÔMENO DA CORRUPÇÃO

O comportamento corrupto e o controle da corrupção têm entrado na ordem da pauta política de diversos segmentos da sociedade civil e a percepção sobre a gravidade do problema vem sendo sustentada por parcela majoritária da população brasileira (BIGNOTTO, 2011). O tema é amplamente recorrente, sobretudo em razão da midiaticização massiva que ocorre em torno dos casos de corrupção no país. Contudo, corrupção não é um fenômeno restrito ao mundo de hoje, possui percurso histórico longínquo através de diversas formas de organização social.

É com a modernidade que a noção de corrupção se torna um desvio individual e deixa de designar o declínio de um sistema social. No ideal weberiano o burocrata, enquanto profissional moderno, passa a concentrar em si uma ética procedimentalista a partir de um conjunto de normas que lhe é exterior e caracterizado por parâmetros para o serviço público (EISENBERG e MUDESTO, 2011). A questão da integridade da própria ideia de república se torna uma questão da integridade do corpo de funcionários do Estado que desempenham funções públicas.

É importante ter em mente esta passagem de resignificação de sentidos da corrupção para compreender que sua construção está fortemente assentada em concepções de mundo e ideias políticas ancoradas em contextos sociais determinados. A construção do conceito, assim como aquilo que ele designa não encerra uma essencialidade, mas possui variações ao longo de seu percurso histórico.

Se não é simples sua história, a compreensão de suas causas torna-se ainda mais complexa. É importante ressaltar que o fenômeno da corrupção se insere como consequência de um conjunto de condições sociais e institucionais que favorecem sua ocorrência. A corrupção política é, deste modo, um fenômeno complexo e multicausal que, como tal, não pode ser resumido a um determinado regime político, partido ou sistema econômico. Para compreendê-la enquanto fenômeno é preciso considerar as circunstâncias que possibilitam, ou facilitam, sua ocorrência.

Entender a corrupção a partir das condições que permitem sua existência possibilita desnaturalizar a concepção enquanto prática de indivíduos essencialmente corruptos, deslocando o debate das perspectivas “moralistas” frequentemente utilizadas em narrativas de disputa política, e que não aprofundam o debate teórico acerca de suas causas ou circunstâncias.

A acepção moralista do fenômeno baseia-se num reducionismo dicotômico que criminaliza a própria atividade política. BIASON (2012) argumenta que a abordagem puramente moralista toma a corrupção em caráter personalista e individualizado, numa perspectiva em que se desconsidera a estrutura organizativa, administrativa e de poder do Estado. O crime seria produto de pessoas “más” ou desviantes e teria como causa a ausência de caráter de indivíduos determinados.

Neste tipo de mentalidade os políticos figuram representados num polo negativo constituído de vícios, negociatas e interesses mesquinhos, e os diversos setores da sociedade civil constituiriam o extremo oposto, formado por indivíduos essencialmente virtuosos e trabalhadores, mas que estariam sendo explorados pela classe política. Escapar dessa dicotomia, no entanto, envolve compreender o fenômeno de maneira complexa e multicausal, entendendo os mecanismos causais envolvidos na prática corrupta (PINTO, 2011).

Não significa que pessoas que tenham um comportamento corrupto devam ser absolvidas e desculpadas por seus atos. A perspectiva de punição para atos ilícitos constitui importante mecanismo no combate a corrupção. Contudo, a explicação do fenômeno deve assentar-se em suas causas objetivas, que explicitem o porquê da prática ter maiores chances de ocorrer em determinadas circunstâncias e quais os mecanismos que facilitam ou possibilitam sua ocorrência.

A mídia é importante ator na construção deste discurso sobre a corrupção. O modo como aborda o tema possui impacto direto na percepção da corrupção e na formação da opinião pública. Não é a mídia quem cria a corrupção ou os escândalos, mas o modo através do qual constrói a narrativa dos casos desempenha papel fundamental na criação de um discurso sobre a corrupção e sobre a própria atividade política, equiparando-os. Como afirma Pinto (2011), a construção deste discurso por meio destes veículos em grande medida

“[...] condiciona a forma como cada brasileiro se relaciona com o mundo da política. Ademais, não podemos ignorar que a mídia é a grande produtora de conteúdos para a formação da opinião que circula na sociedade. Há uma espécie de mantra no texto jornalístico, repetido pelas pessoas em geral, de que ‘todos os políticos são corruptos’, o que minimiza a análise dos casos, de suas causas, de seus efeitos, dos interesses a que obedecem e, principalmente, a possibilidade de uma discussão política sobre a questão, que ultrapasse uma indignação moralista” (Pinto, 2011, p. 11).

Segundo Filgueiras (2016) é preciso desnaturalizar a noção de corrupção. Não há indivíduos essencialmente ou naturalmente corruptos. A corrupção é resultado de condições prévias que permitam sua emergência. Os atos de corrupção compõem um conjunto de práticas que agridem a noção de interesse público e perpassam diversos segmentos da sociedade em sua interação com o espaço público. O autor afirma que a questão da corrupção é também um problema de privação de direitos e, portanto, de quebra da cidadania, constituindo atos de desrespeito generalizado em relação ao bem público e à própria noção de cidadania e de igualdade.

No debate acadêmico, o termo corrupção possui amplo percurso histórico e sua semântica adquiriu diferentes significações. No século XX o debate teórico estava marcadamente influenciado pelas teorias da modernização. Na perspectiva de Huntington, segundo Filgueiras (2012), a corrupção estaria atrelada aos processos de mudança social e refletiria momentos de mau funcionamento das instituições pouco adaptáveis à transição.

As abordagens com foco desenvolvimentista buscavam identificar as variáveis que impulsionavam o desenvolvimento nos países denominados desenvolvidos no intuito de acelerar os processos de mudança. A mudança social, segundo essa perspectiva, representaria a passagem de estágios de desenvolvimento até atingir os padrões das nações consideradas desenvolvidas. Países corruptos seriam aqueles cujo subdesenvolvimento bloqueava os processos de mudança social.

As limitações mais explícitas deste tipo de abordagem referem-se ao fato de estar amplamente ancorada em um evolucionismo social e amparada em grandes dicotomias como rural-urbano, atrasado-moderno, subdesenvolvido-desenvolvido. Além disso, esta abordagem, de caráter eminentemente evolucionista e etapista bloqueia a contextualização cultural e histórica referente às particularidades de cada região.

No caso brasileiro, não há uma teoria consolidada sobre a corrupção. Não obstante, há uma disjuntiva que oferece dois paradigmas distintos para abarcar o fenômeno a partir da Ciência Política. O paradigma da cultura política, de uma lado, busca nas preferências morais e axiológicas elementos que balizem a compreensão do comportamento corrupto, atribuindo características culturais singulares determinados pela experiência histórica de constituição da sociedade brasileira. Nesta abordagem a temática é tratada de forma transversal em análises de grande amplitude (FAORO, 2001; FERNANDES, 2006; HOLANDA, 1971) cujo objetivo busca compreender a formação da sociedade brasileira e de suas classes dirigentes.

O viés culturalista se propõe a pensar a formação social tendo como ponto de partida o modo como as instituições portuguesas plasmaram um tipo de cultura política avessa à modernidade capitalista e democrática. Esta mentalidade é vista como fator de bloqueio dos processos de modernização e constituiria um “vício de origem” resultante do legado do colonialismo ibérico, marcado pela incompatibilidade com ordenamentos impessoais de tipo racional-legal.

Como afirma Speck (2002), um dos problemas de se considerar a corrupção meramente como uma herança cultural de civilizações que estão na base da estrutura social brasileiro consiste na banalização do fenômeno da corrupção. A ideia de que a política brasileira sempre foi corrupta e que esta é sua forma de funcionamento, na qual não haveria outra forma de organização das atividades relacionadas ao poder é frequente no senso comum e extremamente perniciosa para a compreensão da prática, pois assume um determinismo que ignora as transformações de ordem institucional, cultural ou econômica e seu impacto sobre a organização da vida política.

Se a banalização da corrupção reduz a dimensão do problema a partir da suavização de discursos tendo como vértice a ideia de que a política funciona desta forma naturalmente, a radicalização dessa questão frequentemente pode ser utilizada como mecanismo de apropriação de uma pauta pelo viés moralista. Esta atitude frente ao fenômeno confere substância a discursos antissistema e de ataque à própria atividade política em si, sendo francamente empreendidas por segmentos autoritários.

Speck (2002) argumenta que os políticos no Brasil, por não disporem de clivagens ideológicas claras, tendem a explorar cada vez mais as transgressões éticas de seus adversários e construir, a partir da corrupção, um discurso político de ética na política. A década de 1990 foi bastante profícua na produção de escândalos, como os casos “Collor” e “Anões do Orçamento”, colocando a temática da corrupção na agenda política de maneira definitiva.

Por outro lado, o paradigma institucionalista aborda a questão da corrupção a partir de parâmetros de legalidade e ilegalidade, enfatizando as explicações para o comportamento corrupto a partir de mecanismos de incentivo e desincentivo. O marco desses estudos ocorre a partir da década de 1980, em que as análises estão mais centradas pelo viés econômico, atribuindo aos agentes um comportamento *rent-seeking*, no qual a busca por maximizar benefícios é preponderante, tal como na abordagem de Rose-Ackerman segundo Filgueiras (2012).

A partir dos estudos de Rose-Ackerman (FILGUEIRAS, 2012) a corrupção figura como elemento custoso ao crescimento econômico, favorecendo a formação de monopólios a partir de relações de privilégio que inibiriam a livre concorrência do mercado. De forma distinta ao modo como as teorias da mudança social abarcam o fenômeno, colocando a corrupção como uma lacuna de mau funcionamento institucional, que poderia até mesmo beneficiar as transições ao superar bloqueios burocráticos, a nova abordagem identifica custos excessivos que resultam em prejuízos agregados nas trocas econômicas.

Este novo institucionalismo incorpora elementos econômicos da teoria da escolha racional e aponta para um comportamento *rent-seeking*, em que se busca maximizar benefícios e que, conjugado com mecanismos de incentivo das regras, favoreceriam a prática corrupta. A confiança na validade e cumprimento de contratos que fundamentariam as trocas seria fortemente abalado quando houvesse a crença de que as regras não fossem o substrato fundamental de intercâmbios, dado que essas trocas estariam fortemente influenciadas por acordos preliminares e secretos. O contexto em que as informações não são conhecidas pelos agentes econômicos inibe o cálculo das trocas.

Este amplo debate acerca do sentido do termo corrupção e a sua definição esboça sua complexidade e permite realçar diversos aspectos do fenômeno. Para Schilling (2007), por exemplo, a corrupção deve ser entendida como uma prática na qual há uma relação de privilégio entre quem detém o poder decisório e quem detém o poder econômico.

Pasquino (1998) admite como corrupção o comportamento em que o “agente público é levado a agir de modo diverso dos padrões normativos do sistema, favorecendo interesses particulares em troca de recompensa” (p. 291). Segundo Filgueiras (2016) a prática deve ser entendida a partir da noção de interesse público, em suas palavras, “como exclusión injustificada de la ciudadanía, la corrupción resulta en la abstención del poder, que grupos privados ejercen para atender exclusivamente sus intereses, en detrimento de los intereses de los ciudadanos” (p. 164).

Em Duenas e Moya (2015) a corrupção pode ser entendida como “una práctica social que quebranta las normativas y la lógica de los procesos formales de las instituciones y servicios públicos, para la obtención de bienes materiales o simbólicos” (p. 18). A corrupção opera por meio de uma rede de contatos, baseada na confiança e no intercâmbio de favores constantes numa forma de interação fortemente personalizada

(DUENAS e MOYA, 2015). Os vínculos estabelecidos são fortes e seguem lógicas tradicionais e informais.

Duenas e Moya (2015) argumentam que há a sobrevivência de velhas formas de integração social e circuitos de reciprocidade, amizades interessadas, relações clientelistas e similares. Como corrupção é um crime caracterizado pelo segredo, estas redes são formadas por reciprocidade, sigilo e confiança. O funcionamento desta rede se encontra sob uma lógica autorreferencial, isto é, “faço o que queres, desde que faça o que quero” (DUENAS e MOYA, 2015), em que os interessados em obter algum tipo de serviço são constrangidos a colaborar com a prática. Segundo Luhmann (1998), citado por Duenas e Moya, (2015) estas redes tem a característica de se reproduzirem por meio de suas próprias operações ao estabelecer mecanismos próprios de exclusão e inclusão que já não se fundamentam em uma lógica funcional dos sistemas, mas a partir de critérios de amizade e clientelismo. As redes de corrupção geram seus próprios mecanismos de exclusão e inclusão.

A corrupção possui natureza complexa e sua definição ainda não é consenso e isso se deve ao fato de ser objeto de estudo de diferentes disciplinas (história, ciência política, filosofia, administração, economia etc.) e pelo contexto social que engloba o sistema político, econômico e cultural. A escolha conceitual da corrupção está relacionada ao enfoque que o pesquisador pretende dar ao tema. A definição é preliminar, mas deve ajudar na análise do fenômeno e reduzir a tensão entre a definição e os métodos.

O que consensualmente delimita-se como corrupção está sujeito a uma complexa disjuntiva entre o público e o privado em suas relações. Embora não haja um conceito que permita o uso a partir das diversas clivagens de estudos e esferas do conhecimento, o argumento que subjaz a todo fenômeno de corrupção leva em conta a disjuntiva público-privado.

Em nosso estudo sobre o caso de corrupção empregamos a perspectiva conceitual presente na obra de Pinto (2011), segundo a qual o comportamento corrupto deve ser entendido como uma ilegalidade cuja característica fundamental constitui a apropriação do público pelo privado para o favorecimento de interesses particulares. Para a autora, a corrupção possui íntima ligação com o que define como legitimidade da hierarquia das desigualdades sociais estruturada na sociedade brasileira, constituindo uma forma específica de se relacionar com o bem público perpassado pelas assimetrias dos recursos de poder de grupos ou indivíduos.

Quanto mais concentrado os recursos de poder sob o comando de um grupo ou elite, maior sua capacidade de impor agenda e fazer com que seus interesses, lícitos ou ilícitos, sejam levados em conta pelo Estado, pelo poder público. Neste sentido, Pinto (2011) argumenta que

A concentração de poder político em certo cenário indica a possibilidade de concentração de poder econômico, não necessariamente nas mesmas mãos, o que cria condições muito especiais para a corrupção – poder político entendido aqui tanto como o exercício de cargos públicos eleitos ou não, como as condições de participação e controle (*accountability*) por parte do conjunto dos cidadãos. Esse poder político concentrado pode advir tanto de um estamento burocrático, formado pelos estratos médios da população, como por políticos profissionais, eleitos para cargos executivos ou legislativos. O descolamento entre poder econômico e poder político não revela em si redistribuição de poder, mas apenas a existência de dois polos de poder, que se constituem pela própria complexidade do capitalismo e que podem vir a alimentar a corrupção através da relação entre agentes privados (dotados de poder econômico) e agentes públicos (dotados de poder político)” (Pinto, 2011, p. 149).

É preciso destacar, não obstante, que a promoção de interesses privados de indivíduos ou grupos junto ao poder público, em si, não constitui ilegalidade ou corrupção. Ao contrário, faz parte do jogo político democrático a disputa por recursos e definição de agendas. Contudo, o que ameaça a própria ideia de espaço público são determinados métodos e recursos empregados para ter acesso privilegiado ao poder de decidir, que alija demais parcelas da sociedade da participação política e elimina a incerteza democrática por meio da monopolização da capacidade de influenciar a atividade política. Deste modo, a corrupção constitui também um sistema de privilégios e sua pedra angular é a relação privilegiada que exclui demais grupos da sociedade da participação em decisões, benefícios, distribuição de direitos e poder, subvertendo o sentido da igualdade democrática (SCHILLING, 1999).

Em contextos nos quais a concentração de poder em pequenos grupos ou indivíduos, ou em que a distância entre estes e os demais seguimentos da sociedade é substancialmente alta, as oportunidades para a prática da corrupção tendem a ser mais elevadas (PINTO, 2011). A limitação do poder e sua distribuição é problema fundamental da teoria democrática, que busca por meio de mecanismos de participação, transparência, pesos e contrapesos, controlar o poder e inibir o arbítrio dos que dispõem de posições de comando na administração pública. A perversidade da corrupção constitui no fato de se contrapor ao ideário de igualdade que fundamenta a própria ideia

de democracia, subvertendo a capacidade de participação e representação nas decisões políticas.

Neste sentido, “a corrupção pode (e deve) ser estudada em suas conexões com o processo decisório” (ANASTASIA e SANTANA, 2012, p. 307). Ao passo que a legitimidade do sistema democrático está relacionada com o exercício do poder público em sua capacidade de decidir e implementar agendas em público, a corrupção constitui fundamentalmente a manifestação do poder em secreto e de maneira privilegiada, longe das possibilidades de controle e escrutínio dos cidadãos. Anastasia e Santana (2012) argumentam que a corrupção perverte a lógica da responsividade por meio da manipulação do poder decisório em segredo.

Se por um lado a corrupção constitui um sistema de privilégios no acesso aos espaços de poder de decisão e de definição de agendas, por outro ela tem, enquanto característica peculiar, o segredo. Parte da dificuldade de se medir a corrupção ou mesmo de compreendê-la reside nesta característica, isto é, temos acesso à corrupção que não deu certo, o escândalo ou a corrupção escancarada. A ocultação de práticas, desvios e provas é importante limitador para a compreensão dos mecanismos pelos quais a prática obtém maior êxito (ABRAMO, 2005).

Neste sentido, a narrativa de que o alto número de casos de corrupção após a redemocratização refletiria falência institucional merece ser encarado com cautela. Não é possível inferir se havia mais ou menos corrupção ou mesmo concluir sobre o real volume agregado de práticas ilícitas. Por outro lado, o aparecimento de sucessivos escândalos indica não somente que eles existam, mas que há um quadro de incremento institucional com forte impacto sobre a capacidade de detecção e controle da corrupção (ABRAMO, 2005).

A visibilidade dos casos de corrupção e os mecanismos de transparência possibilitam o controle social. A transparência de informações e sua visibilidade diminuem o poder que agentes e chefes da burocracia possuem para manipular ou esconder problemas de licitação, desvios de conduta no cargo e outros comportamentos que atentem contra a ética do serviço público (PINTO, 2011). O avanço destas e outras formas de controle permitem compreender o convívio entre robustez institucional e casos de corrupção no período seguinte à redemocratização.

Os desdobramentos dos escândalos de corrupção revelados pós-redemocratização devem ser contextualizados com o quadro de incremento institucional legado da Constituição de 1988. Não significa, contudo, afirmar que as instituições

estejam em acordo com supostas ideias de bom funcionamento. Implica, porém, entender que as instituições organizam o poder constituído e que mudanças no desenho institucional que alterem substancialmente prerrogativas, autonomia e atribuições destas instâncias promovem alterações nas dinâmicas de poder na sociedade. A entrada de novos atores bem como a mudança de seu peso no jogo político implica redefinições de estratégias e alterações no processamento das atividades políticas, lícitas e ilícitas.

A descoberta de casos envolvendo grandes somas de recursos tem relação direta com a robustez institucional proporcionada pelos incrementos dispostos na Constituição de 1988. A mudança institucional, no entanto, se consolida de modo progressivo ao longo das décadas seguintes, e a partir da própria experiência deste novo arranjo com casos de corrupção (MELO, 2017). O Ministério Público deixa de utilizar apenas recursos administrativos e civis em suas investigações e passa a empregar mecanismos da esfera criminal em sua atuação, assumindo uma agenda de combate ao crime organizado e à dilapidação do patrimônio público.

Como afirma Melo (2017) “o fortalecimento das instituições de controle inscreve-se no processo de mudança institucional estrutural no país em curso desde a década de 90”. O incremento institucional iniciado com a Constituição de 1988 consolidou-se nas décadas subsequentes com aumento substancial de autonomia e competências de investigação, aumentando seu protagonismo e legitimidade social a partir dos sucessivos casos de corrupção revelados envolvendo altos escalões das elites políticas e econômicas.

Caso emblemático de aumento de prerrogativas, o Ministério Público obteve substancial ampliação de sua autonomia e competência a partir da proposição institucional da Carta de 1988. Se antes as denúncias eram feitas por desavenças políticas, atualmente o Ministério Público é um relevante ator constitucional denunciante dos casos de abuso de poder e crimes praticados no âmbito da esfera pública. A partir de sua atuação, a instituição pode ser vista também como instância de *accountability* horizontal, ao requerer a prestação de contas por parte das instituições políticas.

Neste sentido, se por um lado havia na Constituinte a preocupação em manter mecanismos que permitissem a governabilidade a partir do poder de agenda, capacidade legislativa e prerrogativas orçamentárias e administrativas do poder Executivo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998), por outro as transformações institucionais legadas estabeleceram também um robusto sistema de contenção e limitação de poder.

Essas transformações nos sistemas de controle impactaram de forma distinta os diversos níveis de governo. Pinto (2011) chama atenção para o âmbito dos municípios com relação ao modo como o poder político e econômico frequentemente estão concentrados em pequenos grupos na esfera municipal. A autora argumenta que é na esfera do poder local que o controle da corrupção se torna mais precário, pois estes reúnem um conjunto de características tais como: maior concentração de poder, quadros pouco qualificados na burocracia administrativa, pouco controle político pelo Legislativo, baixo ativismo social, carência na circulação de informações e nos níveis de transparência, e baixo controle horizontal.

O controle da corrupção no âmbito dos municípios obteve suporte na Constituição de 1988 a partir da substancial ampliação das competências de instituições de controle, especialmente dos Tribunais de Contas dos Estados (TCEs), da Polícia Federal (PF) e dos Ministérios Públicos (MPs) localizados em diversas cidades do país e presentes em todos os Estados da federação. Os TCEs e a Polícia Federal tiveram suas jurisdições e competências substancialmente ampliadas, adquirindo maior autonomia e estrutura operacional.

Neste sentido, cabe à investigação científica compreender o fenômeno de modo complexo, ultrapassando abordagens simplificadoras com forte tendência moralista ou inclinações políticas. A banalização da luta contra a corrupção pode engendrar crenças e práticas nocivas à própria atividade política, transformando o combate à dilapidação do patrimônio público em movimentos antipolítica ou antidemocracia. O combate à corrupção exige medidas diversas e complexas. O descrédito da política corrobora para a baixa qualidade de seus protagonistas e do próprio sistema ou regime político.

3. CORRUPÇÃO E PODER LOCAL: o fenômeno da corrupção no âmbito municipal

3.1 – Os municípios enquanto entidade federativa: reconfigurações do poder local

Segundo afirma Dantas (2014), tanto no âmbito individual quanto em áreas do conhecimento, como a ciência política, costumamos ver os problemas do Brasil e suas possibilidades a partir da ótica nacional, negligenciando por vezes os subníveis de poder da política representadas nas esferas estadual e local. Parte significativa dos estudos e análises da ciência política que buscam compreender o Legislativo, Executivo, partidos e as relações de poder e entre as instituições amparam-se no plano federal.

Kerbauy (2012) argumenta que, com relação ao poder Legislativo, as análises sobre o comportamento parlamentar restringiram-se ao nível nacional, enfatizando a Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas, tal como nos estudos de Figueiredo e Limongi (1999), Santos (2001), Pereira e Rennó (2001). Segundo Kerbauy (2012) os estudos sobre as regras que delimitam as interações entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como o modo como as regras orientam e influem no comportamento parlamentar não foram estendidas suficientemente ao nível do governo local. Decorre disso a dificuldade de compreender a política local como tradução minimizada da lógica nacional.

Almeida e Lopez (2014) argumentam que a representação no âmbito municipal é a que apresenta maior proximidade entre representante e representado, quando comparado aos demais níveis de poder. Essa proximidade “torna os vereadores canal de mediação e interlocução importante da população com os órgãos do poder público local” (ALMEIDA e LOPEZ, 2014).

Olhar a organização da política local como simples reflexo da nacional tende a inviabilizar a compreensão da organização do poder nos municípios. As elites locais e sua trajetória, bem como seu peso nas dinâmicas de competição pelo poder político, a forma como os partidos se articulam, destoando e, por vezes, contradizendo a lógica nacional, as distinções institucionais que alteram o modo como as instituições interagem, dentre outros diversos fatores, implicam a necessidade de observar a política local segundo suas complexidades e particularidades subjacentes (DANTAS, 2014).

O Brasil tem 5.570 municípios, dentre os quais cerca de 1.360 foram criados a partir de 1989 em decorrência da flexibilidade de regras relativas à criação de

municípios e de incentivos para sua criação (KERBAUY, 2012). O movimento de descentralização a partir da Constituição Federal de 1988 significou também a criação de novas fontes tributárias à disposição do governo local, especialmente com os repasses institucionais. Kerbauy (2012) argumenta que o resultado deste aumento substancial do número de municípios é o fato de aproximadamente 90% dessas entidades federativas terem menos 50 mil habitantes e cerca de 80% de suas despesas cobertas por transferências federais.

Quando nos referimos aos municípios em geral estamos tratando de realidades muito distintas. Os municípios no Brasil têm como traço marcante e distintivo entre si a discrepância territorial e populacional, “logo, quando se fala em ‘município’ no Brasil está se referindo a realidades muito diferentes, seja do ponto de vista demográfico, seja socioeconômico e, como não poderia deixar de ser, político” (KERBAUY, 2014, p. 20). Deste modo, o termo município se torna muito vago por se referir a realidades muito distintas seja no plano político, socioeconômico, espacial ou demográfico.

A despeito de suas profundas distinções e clivagens, a condição de entidade política e administrativa dos municípios é consolidada na Constituição de 1988, atribuindo-lhes poderes e responsabilidades políticas e fiscais atribuídas antes somente aos Estados e à União. A constituinte estabelece mecanismos de descentralização que aumentam substancialmente as prerrogativas legislativas, orçamentárias e de administração de recursos para o nível dos municípios (SILVA, 2007). Estas transformações alteram as dinâmicas de disputa e exercício do poder político nos municípios e reconfiguram o poder local.

Algumas transformações estruturais como os avanços dos processos de urbanização, mudanças no perfil das elites locais e a profissionalização dos quadros técnicos e burocráticos dos municípios (RODRIGUES-SILVEIRA, 2014), aliados às alterações institucionais promovidas pela Constituição de 1988 transformaram profundamente a dinâmica política local. Kerbauy (2012) cita a anterioridade dessas transformações em relação à 1988, destacando a reforma tributária de 1965, a Lei Orgânica dos Municípios de 1967, e a criação das regiões administrativas no interior dos estados. Essas transformações teriam condicionado novas necessidades de gestão para o governo local, sendo o interior paulista um dos locais onde essas mudanças foram mais sentidas na vida política local (KERBAUY, 2016).

Embora 1988 seja um marco, os movimentos de descentralização da estrutura administrativa do Estado, especialmente com relação às atribuições dos subníveis de

poder antecede 1988, com a ampliação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados e Municípios. Essas reformas resultaram em maior autonomia fiscal para estados e municípios, descentralizando o sistema decisório e dando maiores competências administrativas, econômicas e sociais aos municípios brasileiros. Kerbauy (2012) argumenta que

Em consequência, os municípios passaram a ter maior volume de encargos, no que concerne tanto às políticas sociais, assumindo o papel de Welfare, quanto ao fato de terem-se transformado em agentes do desenvolvimento econômico local, com os governos locais passando a ter uma ação política efetiva na construção de uma agenda de políticas públicas. Deve-se ressaltar que os municípios receberam a maior parcela dos aumentos dados por conta das transferências constitucionais e foram os principais favorecidos pela descentralização de competências e atribuições na área social (KERBAUY, 2012, p. 63).

A descentralização administrativa e orçamentária foi consolidada na Constituição de 1988, alçando os municípios à condição de entidades federativas e delegando a estas estruturas de governo importantes prerrogativas com relação à capacidade de gestão das políticas públicas (KERBAUY, 2014). O maior volume de recursos, resultado das transferências institucionais, e a capacidade de legislar sobre assuntos de ordem social, econômica e administrativa conferiram ao governo local maior autonomia e capacidade de gerir a própria agenda de políticas públicas.

Neste subnível de poder a Lei Orgânica e o Regimento Interno delimitam as regras para o processo decisório. Em seu artigo 29, a Constituição Federal de 1988 estabelece que os municípios elaborarão sua própria Lei Orgânica dos Municípios (LOM), dando-lhes competência para organizar autonomamente sua estrutura administrativa e de governo, desde que respeitados os parâmetros da Carta Magna (KERBAUY, 2012). Neste sentido, cabe ao município legislar em caráter terminativo sobre diversas questões de interesse local.

As inovações institucionais consolidadas em 1988 permitiram ao Legislativo municipal ter maiores competências para decidir em caráter terminativo sobre a execução do orçamento local, bem como fiscalizar o Executivo na gestão de políticas públicas. Essas transformações tiveram profundo impacto na relação com os cidadãos, dado que o nível do governo local apresenta a maior proximidade com a população. Neste sentido, o aumento de prerrogativas e de competências teve implicações na atividade do poder público e sua maneira de se relacionar com os munícipes.

Essa mudança de status, de município para ente federado, significou mudanças na organização do governo local e do processo decisório municipal. A descentralização do sistema decisório implicou a transferência de responsabilidades para as unidades subnacionais, tendo no município a unidade em que as transformações foram mais sentidas em virtude do aumento de competências e atribuições nas áreas fiscal e de políticas públicas (KERBAUY, 2012).

Neste sentido, denominamos por nível municipal de atuação política aspectos constitucionais e legais de autonomia, que amparam competências de planejamento financeiro e do funcionamento da máquina administrativa e burocrática. O aumento de atribuições decorreu da descentralização administrativa por meio da criação da Lei Orgânica Municipal e de repasses assegurados em lei oriundos dos Estados e da União.

Assumimos que o poder local abrange um complexo conjunto de relações que ultrapassam as delimitações territoriais, vinculando-se ao contexto nacional e global (SILVA, 2008). A definição conceitual de poder local, na medida em que se relaciona com um contexto que supera suas delimitações geográficas, estabelece uma complexa rede para além da realidade imediata vivida pelo indivíduo.

Silva (2008) argumenta que é preciso abarcar a definição de local a partir de aspectos sociais, culturais, simbólicos e econômicos. Em sua perspectiva, não basta identificar o poder político constituído e um espaço geográfico determinado que compreende o território dos municípios para determinar o significado do poder local. Este constitui um complexo de relações de força, disputa, alianças e capacidade decisória.

Como afirma Silva (2008),

O Poder Local, entendido não somente como o espaço físico em si do município ou de uma região, é também uma rede de relações que se constituem de interesses específicos, ou seja, uma abstração socialmente construída. Nesse sentido, o local é menos uma dimensão geográfica e mais um conjunto de redes estruturadas onde um complexo relacionamento entre o poder político e uma rede de poderes difusos podem disputar a capacidade de decisão. Entre estes poderes difusos, as elites são um dos poderes organizados e o Estado é um dos modelos de organização institucional do poder, como também uma das figuras que medeiam o poder (Silva, 2008, p. 25).

A definição abrange a dinâmica de relações de interesses e competição no acesso aos recursos de poder organizados a partir da construção institucional do poder público nos municípios. Ultrapassando as delimitações geográficas, esta compreensão do poder

local elenca características específicas da estrutura organizacional do sistema decisório e sua conexão com os processos de disputa entre elites pelo protagonismo na capacidade de decidir e de influenciar a administração local. É no âmbito dessa mesma administração local que o poder se organiza institucionalmente e estrutura um espaço de disputa e exercício do poder político.

O debate sobre as dinâmicas relações e redefinições do poder local é abordado por Kerbauy (2016) ao analisar as transformações ocorridas durante o regime militar iniciado em 1964. Seu objetivo é repensar o poder local contrapondo a imagem do exercício de poder político local caracterizado pelo coronelismo com os novos padrões e procedimentos da atividade política moderna, desenvolvidos no decorrer das interações entre o nacional e o local e que romperam o isolamento do município. A partir de sua reflexão sobre o município de Araraquara, no interior do estado de São Paulo, demonstra o paulatino processo de eliminação de práticas tradicionais e coronelistas no poder político local.

A partir da literatura acima exposta, é possível concluir que a Constituição de 1988 legou novo status aos municípios e delegou novas competências e atribuições ao governo local. Kerbauy (2012) argumenta que ao serem alçados à categoria de entes federados, sendo regidos por legislações próprias inscritas nas leis orgânicas municipais, os municípios dispõem de substantivo nível de autonomia político-jurídica e orçamentária. As novas competências do governo local consolidadas em 1988 resgataram “definitivamente o papel do município no cenário político brasileiro, acompanhando a tendência internacional de valorizar os níveis subnacionais de governo” (KERBAUY, 2012, p. 63).

Kerbauy (2012) argumenta que, atualmente, o município vive um período de reconfiguração de suas estruturas de processo decisório em decorrência das inovações constitucionais consolidadas em 1988 e que traduzem a universalização de procedimentos no ordenamento administrativo e institucional do Estado, mas que convive com o tradicionalismo e a existência de práticas clientelistas que marcaram a história do poder local e suas elites. As complexidades municipais que encerram o poder local explicitam a diversidade e multiplicidade dos municípios pelo país, marcados pelas diferenças no tocante às desigualdades econômicas, sociais e regionais, bem como as distinções entre rural e urbano.

Como argumenta Kerbauy (2012), nas municipalidades e regiões onde o universo rural predomina, a atividade política permanece profundamente pautada por

práticas clientelistas e baixa renovação das forças políticas e elites locais. Por sua vez, onde as características que mais sobressaem são as urbanas a rotatividade no processo de afirmação das elites é maior, expressando maior capacidade de renovação. Nestes contextos, “a exposição à competição política interfere nas relações de corte clientelista, e há mais espaço para a autonomia decisória e para a adoção de decisões mais universalistas e menos clientelistas” (KERBAUY, 2012, p. 80).

3.2 – A corrupção e o poder local

O processo de modernização capitalista no Brasil emerge e se consolida como um sistema sincrético. Nunes (1999) argumenta que há um processo lento de afirmação do regime burocrático de tipo racional – legal sem que, no entanto, desaparecem formas tradicionais de dominação política que ainda atuam, em determinados contextos e circunstâncias, como mecanismos de legitimação política. Na percepção do autor, conquanto as instituições criadas desde o período Vargas não estão alheias às transformações mais gerais pelas quais passam economia, política e sociedade, envoltas nos processos de modernização capitalista, as instituições políticas não foram, em sua totalidade, “penetradas pela lógica impessoal das modernas relações de mercado” (NUNES, 1999, p. 17).

O debate acerca do governo local e da corrupção se insere neste percurso de reforma institucional da burocracia e dos processos de modernização das instituições políticas. Kerbauy (2000) argumenta que a evolução do sistema político no Brasil gera oportunidades contraditórias de ascensão de instituições e atores políticos modernos que convivem com práticas que insistem em não reconhecer o espaço público como de todos. No nível de governo local, as transformações na arena política resultantes dos processos de industrialização dos municípios no interior do país, especialmente no interior paulista, onde estas mudanças se fizeram sentir de maneira mais enfática, emergiram formas de relações políticas que, apesar de não desprezarem o clientelismo e o personalismo enquanto práticas políticas com ampla aceitação social, deram condições para a substituição da figura do coronel pelo político moderno (KERBAUY, 2000).

As reformas de Estado que transformaram as instituições políticas e a burocracia no Brasil impactaram na dinâmica de separação entre as esferas pública e privada. A distinção a partir da dicotomia constitui tarefa árdua em Estados cuja burocracia foi

formada a partir da organização de tipo patrimonial. É possível concluir que as sucessivas reformas modernizaram a forma de organização do poder e da vida política, mas não se pode concluir que foram suficientes para eliminar práticas tradicionais de dominação política e apropriação do poder público.

No âmbito de governo municipal essas práticas tendem a encontrar solo ainda mais fértil dado as características da descentralização política empreendida pela Constituição Federal de 1988, que assegurou aos municípios diversos mecanismos que aumentaram substancialmente a autonomia do governo local no que diz respeito à gestão fiscal e de políticas públicas. A discrepância entre os municípios, que variam enormemente em questões demográficas, econômicas, geo-espaciais e de organização e profissionalização de sua burocracia, torna a interação entre público e privado neste nível subnacional complexa e variada.

Ao tornarem-se entidades federativas e disporem de mecanismos de autonomia política e administrativa ampliados pela Constituição de 1988, os municípios ampliaram significativamente sua independência em relação aos demais entes federados. Os repasses institucionais garantidos pela Constituição, bem como a possibilidade de gerir alguns impostos municipais, forneceram maior liberdade orçamentária ao governo local, que não depende exclusivamente da negociação com governadores e deputados estaduais e federais para assegurar recursos.

O artigo 29, da Constituição Federal de 1988, estabelece que os municípios devem ser organizados a partir da Lei Orgânica dos Municípios (LOM), votada em dois turnos e aprovada por dois terços dos vereadores, e que possui competência para estabelecer seu próprio ordenamento político e administrativo (KERBAUY, 2012). O poder local pode legislar sobre os interesses locais de que dispõe exclusividade, sem estar subordinado às autoridades estaduais ou ao poder central da União no desempenho de suas atribuições (KERBAUY, 2012).

Desde 1988 as responsabilidades fiscais e políticas garantidas antes apenas aos Estados e à União são estendidas ao município. O artigo 165 da Constituição Federal disciplina e obriga o governo local a seguir o modelo orçamentário dividido em três instrumentos: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O Plano Plurianual é elaborado no início da gestão e tem vigência de quatro anos e tem como função estabelecer objetivos, diretrizes e metas a serem perseguidos pela administração municipal. O planejamento é determinante para as ações do poder

público, e indicativo para o setor privado. Conforme estabelece o artigo 174 da Constituição Federal, “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado” (Constituição Federal, artigo 174, 1988).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, por seu turno, é elaborada anualmente e visa estabelecer parâmetros de alocação dos recursos afim de viabilizar a consecução dos objetivos estabelecidos no PPA. Sua elaboração ampara a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima a arrecadação e fixa despesas para concretizar as metas e objetivos determinados para o poder público. Por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), este conjunto de regulamentos visa também “evitar déficits e reduzir o endividamento público mediante o planejamento administrativo” (SILVA, 2007, pp. 46). Tanto o PPA, quanto a LDO e a LOA devem ser votadas pelo poder Legislativo e seu cumprimento deve ser observado e fiscalizado pela Câmara Municipal, constituindo um importante mecanismo de controle do Executivo pelo Legislativo.

Antunes, Fonseca e Sanches (2002) argumentam que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) constitui um importante mecanismo de controle e *accountability*, em razão da possibilidade de acompanhamento da execução orçamentária dos municípios, bem como pelas implicações jurídicas que o desrespeito ao controle fiscal pode significar para gestores públicos. A LRF afeta as relações entre os poderes Legislativo e Executivo locais no que diz respeito às atividades fiscalizatórias que incidem sobre os prefeitos, aumentando as prerrogativas das câmaras municipais sobre o controle fiscal uma vez que “A lei reafirma que cabe ao poder legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de controle interno de cada poder e do Ministério Público, fiscalizar o cumprimento dos preceitos da responsabilidade fiscal” (ANTUNES; FONSECA; SANCHES, 2002).

Apesar de fixar delimitações e parâmetros para o exercício do poder, as leis acima descritas conferem maior autonomia ao governo local para determinar suas prioridades sem a ingerência de outras esferas de governo. Esse aumento de autonomia e de capacidade de gestão de recursos impactam no problema do controle sobre abusos e desvios do poder público em relação ao orçamento. Os municípios passaram a contar também com novas fontes tributárias. Foi-lhes garantida, ainda, a autonomia legislativa, desde que observados os princípios constitucionais da República Federativa e do estado

ao qual se integram. O Legislativo passou a ter maior capacidade para decidir e introduzir emendas ao orçamento. (KERBAUY, 2012).

Na esfera municipal a questão do controle em relação ao governo local implica novas complexidades para o regime federativo no Brasil. Os mecanismos de controle não acompanharam a mesma extensão de descentralização do sistema decisório. Silva (2015) argumenta que a ingerência da Controladoria Geral da União (CGU) na fiscalização dos recursos repassados aos municípios constitui também uma constatação de ineficiência dos instrumentos de prestação de contas e controle do governo local. Com relação à atuação dos Tribunais de Contas do Estado a autora salienta que

O Tribunal de Contas do Estado faz acompanhamento periódico das contas dos municípios. Entretanto, tem atuação limitada por questões de diversa natureza, especialmente políticas. Sua tímida capacidade de alcance na fiscalização sobre o uso dos recursos públicos no município impede que ações mais promissoras, como estabelecer oportunidade de profissionalização dos servidores públicos, por meio de convênios entre as prefeituras e os Tribunais.” (SILVA, 2015, p. 154-155).

O Tribunal de Contas possui função consultiva sobre o orçamento do município, de modo que sua atuação se restringe à função de auxiliar ao Legislativo sobre possíveis irregularidades na execução do orçamento público. As decisões da Câmara Municipal sobre a validade ou não dos relatórios emitidos pelo Tribunal de Contas, bem como a decisão sobre a legalidade ou não das contas apresentadas pelo Executivo local são terminativas, tendo validade final sobre o processo de prestação de contas.

Neste sentido, abordar o problema da corrupção e do poder local elucida a preocupação com as dimensões da corrupção nas relações entre público e privado. No âmbito dos municípios as possibilidades de práticas ilegais podem encontrar espaços de atuação no interior da administração pública a partir de brechas burocráticas, alto nível de concentração de poder decisório, debilidade institucional, baixa transparência ou ausência de canais de representação e prestação de contas.

Para Schilling (1999), é preciso considerar os grupos ou agentes a quem a corrupção beneficia. Existe uma necessária relação onde há discricionariedade dos agentes, constituindo numa relação de privilégio entre quem detém o poder decisório e quem detém o poder econômico. A corrupção funcionaria como um “reduzidor de incertezas” ao contrariar a lógica da competição ao buscar assegurar um determinado resultado pré-estabelecido. Neste sentido, a discricionariedade resultante da capacidade

de exercer poder sem contrapesos institucionais ofereceria oportunidades para o segredo nas ações do poder e a prática de atos reprováveis publicamente.

Na esfera municipal, o sistema de contrapesos institucional se compõe, basicamente, do Legislativo local e de eventuais ações do Ministério Público. Às Câmaras Municipais, além de suas funções legislativas, assessoramento e gestão de assuntos e economia interna, competem a fiscalização direta e contínua, bem como o julgamento no tocante ao exercício de poder pelo Executivo municipal (MARTINS, 2015).

A função de fiscalização está prevista no artigo 31 da Constituição Federal, definindo que:

A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. §1º – O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (Constituição Federal, 1988, p. 12).

À Câmara Municipal compete votar o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Apesar o prefeito ter iniciativa exclusiva em assuntos orçamentários e fiscais, é necessário que disponha da anuência dos vereadores para que tenha seu planejamento autorizado e a fiscalização da execução orçamentária e fiscal aprovada. “A fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial de todas as entidades da administração direta e indireta é atribuição do parlamento local” (MARTINS, 2015, pp. 98).

Neste sentido, a atividade parlamentar, no que concerne ao controle do governo local, atua como contrapeso fiscal, realizando atividades que possibilitam a prestação de contas e a representação dos interesses da sociedade. Kerbauy (2012) argumenta que, “embora enfraquecido, o Legislativo municipal continua a desempenhar funções importantes na estrutura de poder da política local, tanto que foi um dos primeiros espaços conquistados pela oposição a caminho de uma organização partidária mais consistente” (p. 68).

Apesar do Executivo ainda ser o principal legislador, especialmente em matéria orçamentária e administrativa, os parlamentos locais adquiriram instrumentos de fiscalização importantes que permitem o controle institucional do Executivo. Além da votação das contas e da fiscalização contínua, também é tarefa dos vereadores a

instauração de investigações para averiguar indícios de irregularidades na administração pública. Na figura das Comissões Parlamentares de Inquérito os parlamentares dispõem de mecanismos de investigação e constrangimento sobre arbitrariedades do exercício de poder no governo local.

As CPIs constituem a forma mais marcante de controle pelo Legislativo, seja em nível nacional, por meio da Câmara dos Deputados e do Senado, no âmbito estadual, a partir das Assembleias Legislativas, ou em nível local, dando competências investigativas aos vereadores do município. Sua principal característica constitui em sua dimensão política, na qual negociações, alianças, coalizões e a busca por diferenciação impactam diretamente no desenvolvimento de suas atividades. As Comissões Parlamentares formam, deste modo, importante mecanismo de controle político e com lastro de representação popular, incidindo fortemente em recuos e mesmo casos de destituição do governo local.

Silva (2007) argumenta que os motivos pela alta incidência de processos contra prefeitos, mesmo em cidades mais organizadas administrativamente podem ser explicados pelos seguintes fatores: o avanço da legislação na área civil e criminal respaldada pelo Decreto 201/67²; a possibilidade dos prefeitos serem levados a julgamento no Judiciário sem a necessidade da aprovação pela Câmara Municipal, dando ao Ministério Público maiores competências para o encaminhamento de processos sobre o Executivo local; e a atuação das Comissões Especiais de Inquérito (CEIs), que podem ser criadas a partir do requerimento de 1/3 dos vereadores e aprovação por maioria simples, possuindo amplas competências de vistoria e investigação.

Apesar do consenso de que o sistema de controle sobre a administração pública municipal tenha avançado substancialmente no âmbito da legislação, os sucessivos casos de corrupção indicam que ainda não é possível concluir que as expectativas de punição para o comportamento ilícito sejam suficientemente fortes para inibir as práticas. Mesmo nos municípios de grande porte as práticas são notadas, não obstante o robusto quadro institucional de controle e a profissionalização dos quadros técnicos da administração pública.

² Decreto de Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre as responsabilidades dos Prefeitos e Vereadores em exercício da função pública, e dá respaldo para ações cíveis e criminais movidas contra autoridades do Executivo e do Legislativo municipais.

A redemocratização combinou incremento institucional de controle e fiscalização com escândalos políticos em governos democráticos. A restituição da democracia e a instituição de uma nova ordem constitucional trouxeram, além do retorno de liberdades civis e políticas, o fortalecimento de instituições de controle: Ministério Público, que muda seu caráter e passa a centrar-se em abusos do poder público e desvio de recursos; Polícia Federal; Receita Federal; Tribunais de Contas e; Controladoria Geral da União.

Outro importante ator que influi na política local de maneira decisiva, especialmente no tocante ao controle de desvios e irregularidades na administração pública é o Ministério Público. A partir de 1988 o MP passa a dispor de mais autonomia e independência funcional. Silva (2007) argumenta que sucessivas transformações institucionais e legislativas no âmbito deste da atuação dos Ministérios Públicos, consolidadas na Constituição Federal de 1988, legaram ao promotor de justiça novas funções e competências de contestação do poder público nos diversos níveis de governo, nacional e subnacionais.

Neste sentido, Silva (2007) afirma que o promotor de justiça amplia suas atribuições na esfera civil, estabelecendo sua atuação no campo dos direitos difusos e tornando-se intérprete das relações entre sociedade civil e Estado, estabelecendo o que Vianna (1999) classifica como judicialização da política. Em virtude dessas novas competências de intervenção, Vianna (1999) argumenta que, no caso brasileiro, conflitos que antes se restringiam à esfera política no tocante ao seu processamento passam a receber foro judicial e a disporem da mediação por meio da aplicação do direito.

As prerrogativas constitucionais adquiridas pelo Ministério Público conferem à figura do promotor substancial aumento de autonomia frente aos demais poderes, além de assegurar-lhe atribuições de intervenção nas relações entre sociedade e Estado (SILVA, 2007). Na arena municipal, a autonomia do promotor de justiça decorre de sua completa desvinculação em relação às instituições e órgãos da administração pública, não respondendo aos poderes municipais por suas ações e ingerências. Segundo suas atribuições legais, cabe ao MP instaurar processos de inquérito e fiscalizar o cumprimento da lei pelo governo local, atuando como “provocador” do poder Judiciário (SILVA, 2007).

A despeito dos mecanismos de controle que podem ter ingerência no governo local, apenas a Câmara realiza o acompanhamento de forma contínua da contabilidade

fiscal e orçamentária da prefeitura. Os Tribunais de Contas dos Estados (TCEs) são órgãos auxiliares do poder Legislativo municipal, elaborando relatórios que indicam possíveis irregularidades, mas não detém poder de contestação sobre as contas do município. Os relatórios dos TCEs são encaminhados à Câmara Municipal e votados pelos vereadores, que decidem sobre a aceitação dos relatórios do TCE, podendo iniciar investigações ou denúncias a partir de suas prerrogativas parlamentares ou mediante encaminhamento dos indícios de irregularidades ao Ministério Público.

Silva (2007) argumenta que na esfera de governo local a prática da corrupção é possível por meio das brechas existentes dentro da administração pública mediante as estruturas informais de governo, nas quais as formas de controle são débeis ou inexistem. Segundo o autor, esses espaços são alimentados por “critérios e interesses especiais entre o servidor que atua como ‘fiador’ que sustenta as irregularidades do prefeito, criando mecanismos próprios para a sua manutenção” (SILVA, 2007, p. 12).

Na esfera municipal, as estruturas formais constituem as restrições que delimitam interações (NORTH, 2018), compreendendo também a organização burocrática da máquina administrativa do poder público, constituindo órgãos e instituições responsáveis pela organização do poder e do sistema decisório, bem como pela execução dos comandos políticos (SILVA, 2007). Ao organizar o sistema decisório a partir de suas instituições formais, a burocracia constitui fator político e ultrapassa a mera organização funcional do poder público, sendo, sobretudo, elemento determinante para a definição dos níveis de poder dentro do Estado (SILVA, 2007).

As estruturas informais, por sua vez, constituem as “socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels” (HELMKE e LEVITSKI, 2006, p. 5). No município, estas regras não oficiais constituem um “campo coexistente dentro do Estado, não reconhecido oficialmente, mas com capacidade de ação suficiente para influenciar o andamento da Administração Pública” (SILVA, 2007). Segundo Silva,

Trata-se de aberturas no interior do Estado onde a figura da lei não tem o alcance necessário ou seu movimento segue orientação própria, em benefício daqueles que a conduzem. Esse movimento torna-se bem sucedido na situação em que os mecanismos de fiscalização são ineficientes e os instrumentos de controle são frouxos ou inexistentes. Originadas nas falhas organizacionais do sistema político, como também numa dada percepção sobre a condução da máquina administrativa do Estado, as estruturas informais podem estar concentradas em áreas específicas da administração pública, quando obedecem a um nível particular de supervisão hierárquica e chefia (SILVA, 2007, p. 66).

Na perspectiva de Silva (2007), as estruturas informais constituem brechas no interior da administração pública que fornecem espaços de atuação não fiscalizadas onde o poder não encontra contrapesos institucionais e tem liberdade para organizar-se contrariando normas de conduta legais do serviço público e alimentando-se de interesses particulares específicos. Essas estruturas seriam falhas do sistema político e sua organização e conformariam o “lugar da corrupção” no âmbito dos municípios.

Ao abordar o caso de corrupção no município de Ribeirão Bonito ocorrido no ano de 2001, Silva (2007) argumenta que se tratou de uma “organização criminosa cujos tentáculos estão ramificados em departamentos e secretarias estratégicas da prefeitura, na Câmara Municipal e nas relações de negócios entre o chefe do executivo e comerciantes ligados a administração” (p. 107). Segundo o relato de Silva (2007), em Ribeirão Bonito a montagem do esquema foi comandada pelo então prefeito Antonio Buzzá, e sua investigação envolveu órgãos de fiscalização e controle, notadamente o Ministério Público, parte dos vereadores do município, o Tribunal de Contas do Estado, poder Judiciário e a participação da sociedade civil, organizada, especialmente na figura da ONG – AMARRIBO (Amigos Associados de Ribeirão Bonito).

Segundo Silva (2007), o caso ribeirão bonitense pode ser identificado como modelo de descontrole e falta de fiscalização que, aliados com a ineficiência da máquina administrativa, possibilitam brechas para a corrupção. A corrupção passa a ser sentida mais fortemente, neste caso, quando sai dos abusos de poder e discricionariedade e passa ao enriquecimento de personagens da política local, e o abandono de serviços públicos se torna mais visível. A continuidade do esquema só é possível por contar com a anuência e participação de vereadores da Câmara Municipal, que se exime de sua função fiscalizatória, bem como com a negligência de servidores da burocracia, por onde os recursos são desviados (SILVA, 2007).

Ribeirão Bonito expressa a existência de “brechas” no interior da administração municipal que estimulam a prática corrupta contando com a baixa fiscalização e conivência de servidores, vereadores e empresários. A interrupção dos desvios só pôde ocorrer, segundo afirma Silva (2007), porque a sociedade organizada, especialmente mobilizadas em torno da ONG – AMARRIBO, criou um ambiente de pressão popular que obrigou o engajamento de vereadores do Legislativo local no tocante às acusações e indícios de irregularidades, e também mediante a atuação do Ministério Público, que

conduziu as investigações com êxito. Essas ações, em conjunto, proporcionaram a queda do prefeito Buzzá, e a quebra dos circuitos de dilapidação de recursos.

É importante destacar que o Ministério Público não tem como função a fiscalização do governo local. Seus limites constitucionais o impelem a agir, mesmo quando se tratam de crimes contra a administração pública, somente quando provocado mediante denúncias. Deste modo, é marcante notar a importância da atuação dos vereadores no tocante à fiscalização e controle de abusos que incidem sobre o orçamento público, bem como a vigilância da sociedade para coibir possíveis desvios, ou mesmo incentivar a investigação e contestação de arbitrariedades.

A importância da Câmara é notória sobre a capacidade de fiscalizar e controlar atos de corrupção dado que, como afirmado anteriormente, esta constitui a instância de acompanhamento contínuo sobre os atos do governo local. Por outro lado, sua dimensão política tem forte impacto sobre a capacidade de exercer controle sobre o exercício de poder. No município de Presidente Venceslau, também analisado por Silva (2007), a inabilidade do prefeito, mesmo sem crime de corrupção ligado ao enriquecimento ilícito, como foi o caso de Ribeirão Bonito, foi suficiente para criar um ambiente político hostil e de vigilância permanente sobre seus atos.

Em Presidente Venceslau houve um caso peculiar de destituição de prefeito porque não houve desvio de recursos em benefício de particulares. Este caso exemplifica a existência de erros administrativos e como o funcionamento da Câmara Municipal, no que diz respeito à administração pública, pode variar segundo determinantes políticos. A intensidade da fiscalização do governo local pelo Legislativo municipal está diretamente ligada à articulação do prefeito com os vereadores do município, demonstrando como a fiscalização do poder público pelo Legislativo é sensível a variantes políticas.

No sistema político brasileiro, o pivô de articulações para estabelecer a governabilidade está centrado na figura do poder Executivo, seja ele em âmbito federal, estadual ou municipal. Para obter governabilidade, é preciso estabelecer canais de articulação que assegurem uma base de sustentação parlamentar, e o sucesso na aprovação das matérias do governo está diretamente ligada à sua capacidade de formar maiorias, seja em sua base de sustentação política, seja estendendo a negociação com partidos e parlamentares fora de sua base de apoio. Na composição da coalizão de governo, é comum que parlamentares da base tenham influência na indicação de cargos

e formulação de matérias, de modo que participam do governo a partir de sua capacidade de influir na administração pública e na concessão de cargos.

O desconhecimento e a inabilidade política podem constituir, deste modo, sérios obstáculos à execução dos projetos de governo na esfera local, podendo, inclusive, significar o fim do mandato frente à falta de apoio parlamentar e decorrente do isolamento político. Este foi o caso do ex-prefeito de Presidente Venceslau, José Alberto Mangas Pereira Catarino, que, ao apostar num governo formado puramente pelo que denomina de “critérios técnicos”, julga ser possível distinguir políticos de suas legendas e alijar as agremiações da luta pelos espaços de poder. Ao ignorar as forças políticas, minimizando seus impactos e de seus interesses sobre a manutenção do governo, Catarino sucumbe frente às pressões de adversários e ex-aliados.

Estes dois casos exemplificam formas de relação entre Executivo e Legislativo locais no que concerne à fiscalização e controle sobre falhas na execução orçamentária ou desvios de recursos. No caso de Ribeirão Bonito, a ampla articulação em núcleos da burocracia, do Executivo e da Câmara, possibilitou a prática da corrupção e o enriquecimento ilícito. A articulação com vereadores foi fundamental para sustentar o esquema até haver externalidades como a atuação da sociedade civil ao pressionar a Câmara a abrir investigações, e do Ministério Público, ao conduzir as investigações que culminaram na condenação dos envolvidos.

Em Presidente Venceslau no ano de 1999, como demonstrado por Silva (2007), a falta de articulação política do prefeito com os vereadores e aliados promoveu o insulamento do prefeito, que sucumbiu perante a oposição e antigos aliados. Sua inabilidade promoveu um ambiente de hipervigilância constante sobre os atos do prefeito e seus subordinados. Não se trata de excesso de zelo sobre o bem o público por parte dos vereadores do município, mas de incapacidade de Catarino em formar governabilidade na esfera local.

Neste sentido, entender a relação entre Executivo e Legislativo são fundamentais para compreender a corrupção política, pois impactam diretamente na capacidade de controle do poder e possíveis abusos. No nível de poder local, essa variável é ainda mais determinante, dado que a Câmara dos Vereadores constitui a única forma de controle institucional permanente dos atos do Executivo, e a fiscalização sobre o poder público é uma de suas atribuições principais.

Não significa afirmar, no entanto, que no nível municipal a corrupção constitui prática recorrente e constante a fim de estabelecer a governabilidade. O que ambos os

casos supracitados exemplificam é o modo como as relações políticas entre integrantes do Executivo e do Legislativo local podem impactar na capacidade de controle e fiscalização do poder político. As câmaras municipais detêm prerrogativas de controle sobre o poder público que foram substantivamente ampliadas a partir da Constituição de 1988.

Se no caso de Ribeirão Bonito o Ministério Público desempenha papel fundamental na desorganização do esquema de corrupção por meio de denúncia e investigação, em Presidente Venceslau o controle e a contestação das ações do governo local são efetuados pelos vereadores do município. Os casos demonstram a diversidade de relações possíveis entre o governo e parlamentares locais, bem como o importante papel de controle de arbitrariedades que as câmaras municipais podem desempenhar no âmbito municipal.

Como já mencionado aqui, as municipalidades convivem hoje com um universo institucional que reforça a universalidade de procedimentos, mas que coexiste juntamente a práticas que não dispensam o clientelismo na vida política. O contexto institucional dos municípios legou um Executivo forte no governo local, em que consegue comandar a agenda legislativa a partir de mecanismos institucionais, com um Legislativo municipal extremamente importante no que diz respeito às prerrogativas de fiscalização e controle político.

Além disso, olhar para a corrupção na esfera do poder local implica também entender as relações de força na dinâmica entre o poder Executivo e os vereadores, dado que as brechas em termos de controle sobre recursos públicos, de um lado, e fiscalização de irregularidades, de outro, constituem elemento nevrálgico da corrupção. Não se pode entender a corrupção sem levar em conta o processo decisório e os mecanismos de controle.

Ao debate sobre corrupção e governo local é imprescindível a compreensão sobre as relações Executivo e Legislativo, dado que o componente de controle constante é eminentemente político, como pode ser expresso pelas regras de formação das comissões parlamentares. Os dois casos acima descritos por Silva (2007) aludem à criação de estruturas informais na máquina burocrática e que estabelecem as brechas para a prática da corrupção. No entanto, é preciso ter clareza de que a corrupção constitui uma forma privilegiada de decisões que beneficiam agentes privados, e que, quando relaciona o poder Executivo, tende a envolver o Legislativo local no que concerne à sua capacidade de controle de abusos e irregularidades. Nesta relação, que

compõe o sistema de decisões e de exercício do poder na esfera municipal é que devemos compreender melhor, a fim de identificar o modo como a corrupção consegue se desenvolver na administração municipal.

Neste sentido, argumentamos que as relações políticas importam no que se refere ao controle e fiscalização do exercício de poder e que a corrupção deve ser estudada em conjunto com o sistema decisório a partir de suas dinâmicas políticas, institucionais e de interesses. Nossa abordagem busca avançar no debate sobre o fenômeno da corrupção ao debruçar-se sobre os seguintes elementos que entendemos como relevantes para o estudo da corrupção política no nível de poder local: mecanismos institucionais, dinâmicas de competição, disputa ou confluência de interesses de elites políticas locais, e a capacidade de agentes privados em influir nos processos de decisão.

4. CORRUPÇÃO POLÍTICA E A ORGANIZAÇÃO DO PODER: o caso Sevandija em Ribeirão Preto

Nesta seção apresentaremos de modo detalhado e balizados pelos relatórios do GAECO, Ministério Público e da Polícia Federal, o mapeamento da rede de corrupção e a organização dos circuitos institucionais, bem como as estratégias de desvio de recursos e financiamento político. O objetivo visado constitui em descrever e apresentar o circuito institucional no qual estava organizado o esquema de desvio de recursos e sua relação com o sistema decisório municipal, abarcando as especificidades do caso de Ribeirão Preto.

O município de Ribeirão Preto pode ser classificado como uma cidade de grande porte, com população, segundo estimativa do IBGE para 2018 (IBGE, 2018), de 694.534 habitantes, localizada ao Norte do Estado de São Paulo. Conta com um amplo quadro administrativo de servidores públicos, instituições como o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, localizadas no município. A cidade é também importante centro administrativo no interior do estado de São Paulo, compreendendo 24 municípios que, somados, contam com população estimada de 1.353.232 habitantes, segundo o Portal de Estatísticas do Estado de São Paulo (2017).

O município possui uma economia diversificada a partir da indústria do agronegócio, tendo participação importante no setor sucroalcooleiro, especialmente na produção de novas biotecnologias para o seguimento. É também referência no setor de serviços, notadamente na área de saúde e procedimentos hospitalares que atendem sua região administrativa. Deste modo, é possível afirmar que Ribeirão Preto é uma região política e administrativa extremamente relevante para o interior paulista.

Há um histórico de escândalos de corrupção no município que remonta personagens emblemáticos da política brasileira. Antonio Palocci se elegeu prefeito de Ribeirão Preto pela primeira vez em 1992 e na segunda em 2000. No primeiro ano de governo de seu segundo mandato pelo município, Palocci se envolveu em escândalo sobre o fornecimento de merenda escolar que previa a compra de latas de molho de tomate refogado com ervilhas, sendo acusado de direcionamento de licitação, pois havia apenas um fabricante do produto com as características determinadas no país, instalado no Rio Grande do Sul (SCHAFFNER, 2017). O caso foi arquivado no STF em 2003.

Em outra acusação, chegou a ser condenado também pela Justiça de Ribeirão Preto por improbidade administrativa pela edição de créditos de R\$ 23,9 milhões sem

disponibilidade de caixa, e por mascarar o déficit nas contas municipais em 2002 (G1, 2019). Esses escândalos não impediram que a prática da corrupção voltasse a ocorrer no município, mas podem ter legado influência na mídia local e na atuação de instituições como o Ministério Público em relação às práticas de desvio de recursos. Cabe ressaltar que, como afirma Melo (2017), a atuação de instituições frente ao combate à corrupção se desenvolveu em processos incrementais e a partir da experiência com casos preexistentes desde o processo de redemocratização de 1988 e o redesenho das instituições de controle.

Ribeirão Preto foi diretamente impactada com o incremento institucional de fiscalização e controle contido na Constituição de 1988. Estão presentes no município, as regionais do Ministério Público, do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e da Polícia Federal. Contudo, cabe ressaltar que, no nível de governo local a fiscalização constante do poder público é exercida pela Câmara Municipal, a partir das prerrogativas do poder Legislativo dos municípios que a Constituição Federal de 1988 consolidou.

A despeito de possuir um amplo quadro técnico e instituições de controle o município de Ribeirão Preto tornou-se palco de um escândalo de corrupção desvelado pela Operação Sevandija, e que envolveu parte significativa de suas instituições. Em 01/09/2016 a Polícia Federal, em parceria com o GAECO, deflagrou a Operação Sevandija que apontou para investigações sobre o desvio de recursos públicos e fraudes em licitações que chegam aos 256 milhões de reais³.

Segundo informações coletadas pela Polícia Federal e pelo GAECO, o caso Sevandija em Ribeirão Preto envolvia relações entre vereadores do Legislativo local e as empresas contratadas pela Coderp para realização de serviços com licitações superfaturadas. Em troca, vereadores concediam apoio na Câmara Municipal à chefe do Executivo local, prefeita Dárcy Vera (PSD), para aprovação de contas públicas e o impedimento de abertura de processos e comissões de inquéritos.

Para a Polícia Federal, parte dos recursos utilizados no pagamento de propinas advinha da Secretaria de Educação do município, passando pela Coderp na contratação de empresas e também pelo superfaturamento de serviços prestados pelo Daerp. Os agentes públicos da administração municipal eram responsáveis por realizar o circuito de pagamentos às empresas e demais contratos e processos públicos. Os pagamentos de

³ Extraído do jornal Folha de S. Paulo. Disponível em: <
<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/delator-da-operacao-sevandija-e-demitido-da-prefeitura-de-ribeirao-preto.shtml>>.

propinas eram feitos por meio de encontros chamados de “cafezinhos”, nos quais eram feitos os pagamentos aos vereadores. Havia ainda a cobrança de propina por parte de agentes públicos para os pagamentos indenizatórios a escritórios de advocacia.

As suspeitas de irregularidades começaram a surgir a partir dos problemas nas contas da Prefeitura apontadas pelo TCE, notícias na imprensa sobre o aumento de gastos com a Coderp e algumas iniciativas na Câmara dos Vereadores. Em entrevista para a presente pesquisa, o Promotor de Justiça Leonardo Leonel Romanelli destaca que,

Têm muitos fatores. Eu acho que os principais indicativos que havia anteriormente podem ser listados em três ordens: I) algumas irregularidades indicadas pelo TCE, tanto no contrato das catracas quanto nos terceirizados da Coderp. Ambos na Coderp, o caso das catracas e os terceirizados; II) ao mesmo tempo havia muitas denúncias na imprensa de Ribeirão, sobretudo a partir de 2011 ou 2012, que se referiam às mesmas questões que foram levadas para o TCE, catracas e terceirizados. As duas coisas chamavam muita atenção. A imprensa, sobretudo, já havia feito uma análise com os dados de fonte aberta mostrando que os gastos com terceirizados da Coderp tinham subido de cinco, alguns poucos milhões, para 30 milhões por ano. Isso em 2013. A própria imprensa já mostrava muito isso. E [o caso] das catracas também chamou muita atenção na época, da imprensa. E, por fim, III) Tinham algumas iniciativas, que não eram desprezíveis, na Câmara Municipal. Sobretudo, pelo menos uma, ou mais que uma pessoa, mas isso foi na primeira gestão, ou seja, 2009 a 2012, a vereadora Silvana Resende, que se você pesquisar vai achar uma série de pedidos dela para instalação de CPIs, os quais foram recusados, e isso é uma das fontes das nossas acusações no caso da Coderp, porque essa vereadora tentou mais de uma vez emplacar essas CPIs, que foram derrubadas sistematicamente pela situação, que constituíam justamente aqueles que eram os maiores indicantes dos terceirizados junto à Coderp. Então, havia pelo menos essas 3 fontes de notícias, indícios, e nenhuma delas foi para frente (Promotor de Justiça Leonardo Leonel Romanelli). Entrevista realizada em 29/04/2019.

Como descrito, em decorrência principalmente da atuação de instituições de controle, notadamente o Tribunal de Contas do Estado, bem como em razão da quantidade de recursos que estavam sendo desviados, havia indícios de irregularidades nas contas da gestão de Dárcy Vera (PSD). Segundo o promotor de Justiça Leonardo Romanelli, os parlamentares que compunham a base de sustentação do governo de Dárcy (PSD)

[...] enterraram propositadamente, mediante paga, o parecer do Tribunal de Contas, que rejeitava as contas, aliás, o Tribunal de Contas rejeitou (outro fator importante) pelo menos desde 2011 [...] Várias contas dela foram rejeitadas pelo TCE. Afinal de contas ele rejeitou quase todas, e a Câmara aqui aprovava, aprovava, aprovava. Isso em 2016 estava em discussão (Promotor de Justiça Leonardo Leonel Romanelli). Entrevista realizada em 29/04/2019.

Cabe destacar que também a imprensa chegou a realizar investigações a partir de dados públicos e levantou suspeitas de que haveria problemas na gestão dos recursos do município. E, por fim, não passou despercebido pela Câmara dos Vereadores tais indícios, e houve tentativas de apuração das irregularidades por meio da atuação parlamentar.

A operação Sevandija, contudo, apenas iniciou seus trabalhos a partir de suspeitas de fraudes na compra de catracas em contratos da Secretaria Municipal de Educação e da CODERP, em 2012 sobre a compra de catracas escolares. As licitações chegaram a ser questionadas pelo TCE. Segundo a PF, as fraudes giravam em torno de 26 milhões de reais no caso das catracas, e os preços estavam acima do valor de mercado. Os recursos advinham da Secretaria de Educação, pasta que dispõe de grandes fatias de recursos públicos para manutenção da rede municipal de ensino. O esquema de desvios era composto por 3 núcleos: honorários advocatícios; Daerp e; Coderp.

O núcleo dos honorários advocatícios se refere ao esquema de desvio de recursos envolvendo o pagamento de honorários advocatícios. Segundo o Ministério Público, o esquema montado em torno da prefeitura envolvendo Marco Antonio dos Santos e Dárcy Vera conseguiu desviar aproximadamente 45 milhões de reais referentes aos 800 milhões que deveriam ser pagos pelo poder público em relação a processos incidentes sobre o Plano Collor. A prefeitura chegou a pagar 300 milhões desses 800 e a ex-prefeita Dárcy Vera teria sido beneficiada em 7 milhões dos recursos desviados.

O caso Daerp surgiu a partir de uma denúncia anônima ao Ministério público referente supostas fraudes em licitações com empresas de saneamento básico que prestavam serviços à prefeitura municipal. Os valores dos desvios chegam ao montante de R\$ 105 milhões, segundo relatório de investigação do Ministério Público. A criação de uma CPI para apurar o caso veio por meio de denúncia de funcionários do próprio Daerp que identificaram as irregularidades nos contratos de licitação e prestação de serviços. Por meio do Requerimento, instrumento de fiscalização do Legislativo, vereadores solicitaram informações sobre os processos de contratação de terceirizadas do setor. Os indícios de irregularidades eram de superfaturamento e direcionamento de contratos, nos quais se fazia exigências específicas para que empresas pré-selecionadas vencessem a licitação.

Em entrevista sobre a atuação parlamentar na denúncia do núcleo de desvios no Daerp, o vereador Marcos Papa (REDE) declara que

A CPI veio por uma denúncia de funcionários do DAERP... “Olha Papa, essa licitação tá errada”. E aí os funcionários começam a adquirir sua confiança quando você vai pra cima de verdade. Me trouxeram as informações, tem um instrumento parlamentar que se chama Requerimento... o Requerimento você requer ao prefeito, e ele é obrigado a te responder com documentos oficiais. Eu requeri informações sobre o processo, me mandaram os editais e o que eu percebi? Superfaturamento e direcionamento. Por que direcionamento? Porque eles colocaram tantas exigências no edital que era para desqualificar participantes e pra ganhar a AEGEA Saneamentos, que é uma gigante do saneamento no Brasil, com ações em bolsa de valores, assinado pacto global anticorrupção, super bonitinho... (Vereador Marcos Papa). Entrevista realizada em 16/05/2019.

É importante ressaltar que nas declarações tanto do promotor de Justiça, Leonardo Romanelli, quanto do vereador Marcos Papa (REDE), os funcionários públicos aparecem como importante fonte de denúncias sobre os crimes de corrupção. É necessário refletir sobre o caráter de sigilo dos esquemas de corrupção e a importância de que haja, nas instituições de controle da burocracia do Estado, agentes capacitados profissionalmente e sem vinculação imediata com governos para conseguir identificar irregularidades.

Como afirma Silva (2007), um problema frequentemente relacionado à dificuldade de controlar possíveis irregularidades na execução orçamentária consiste na frequente baixa profissionalização de servidores da burocracia municipal. A conexão entre a corrupção e o nível de profissionalização dos agentes da burocracia administrativa do poder público também é abordada por Silva (2015), ressaltando que há relação positiva entre corrupção e baixos níveis de profissionalização burocrática e afirmando que “o efeito da conexão burocrática sobre a corrupção é consolidado, corroborando que os mecanismos políticos atuantes sobre a corrupção recebem influência dos incentivos burocráticos”. (SILVA, 2015, pp. 6).

Sobre a atuação dos agentes públicos em processos de interação com a iniciativa privada, Speck (2002) argumenta que a licitação coloca agentes públicos, sejam eles políticos ou funcionários da burocracia, frente a fornecedores do mundo empresarial que competem entre si pela demanda de serviços. “O modo como essa interação é regulada, controlada e sujeita a escrutínio público é o fator determinante para a maior ou menor vulnerabilidade da sociedade à corrupção nesse terreno” (SPECK, p 44).

É neste sentido que fica claro a importância da atividade burocrática. A operação do esquema de desvio de recursos públicos buscou colocar agentes estratégicos em postos-chave da burocracia administrativa. A burocracia representa poder e capacidade

de influir em decisões públicas, atuando como fator político (Silva, 2007), bem como afeta a capacidade de controle e fiscalização.

No caso do núcleo Daerp, segundo o vereador Marcos Papa (REDE), que presidiu a CPI do Daerp, a base de sustentação do governo na Câmara inicialmente bloqueou as tentativas de abertura de CPIs para investigar os indícios de irregularidades, além de aprovar as contas da Prefeitura Municipal que eram rejeitadas pelo TCE.

[...] quando o Tribunal de Contas emite um parecer referente às contas do prefeito, ele devolve para o poder Legislativo, o Tribunal de Contas é um colégio auxiliar do poder Legislativo. O poder Legislativo pode concordar, então ele vai lá e vota “sim” ao parecer, ou ele vota “não”, e aí você tá condenando o prefeito, perda de direitos por improbidade, perda dos direitos políticos. A cidade quebrada, arrasada, o que aconteceu? O parecer voltou pra cá em dezembro de 2015, o presidente da comissão de finanças era da base governista, escondeu esse processo aqui dentro, não mostrava, não relatava, não fazia audiência pública. Não convidava os membros da Comissão de Finanças pra opinar (Vereador Marcos Papa). Entrevista realizada em 16/05/2019.

No relato acima descrito, é possível compreender a importância da prestação de contas e fiscalização a partir do poder Legislativo local. O Tribunal de Contas do Estado é um órgão que auxilia a atividade parlamentar no tocante à fiscalização orçamentária. No entanto, é à Câmara Municipal que cabe a prerrogativa exclusiva de julgar as contas do município, podendo aceitar ou rejeitar o parecer do TCE. Ressalta-se também que a Câmara dos Vereadores é a instituição que faz o acompanhamento constante da execução orçamentária e fiscal nos municípios, o que a coloca numa condição de importância estratégica no combate às práticas de corrupção, dado que dispõe de mecanismos coletivos de contestação e investigação, especialmente a partir das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs).

Quando há interesse na investigação de irregularidades no município os vereadores podem, a partir dos mecanismos dispostos nas Comissões Parlamentares de Inquérito, iniciar processos de investigação e denúncia. Apesar de estarem sujeitas as determinantes de ordem política na correlação entre as forças político-partidárias no interior da Câmara, as CPIs detêm muitas prerrogativas de fiscalização.

É uma engenharia parlamentar. Como é que um parlamentar de oposição, minoria da Casa, consegue, num primeiro momento, na CPI do Transporte, que é anterior à essa, eu fui relator da CPI do transporte, depois eu fui presidente de uma outra CPI do transporte. Então, são momentos do Legislativo que você tem que estar muito atento. Na CPI do Transporte havia um descontentamento da base da prefeitura dentro dos parlamentares do

PMDB. Eles queriam indicar gerentes em postos de saúde do município comprometidos em garantir votos pra eles nas eleições. Isso não sai na imprensa e você sabe em bastidor. E nós percebemos uma fragmentação na base de apoio e colocamos o requerimento da CPI, que passou. Por que? O PMDB quis falar pra ela “Olha, você não vai fazer o que a gente quer então toma CPI na cabeça!”. E tomaram. E aí a briga entre o PMDB e a prefeita continuou e eu venci o líder do governo na relatoria da CPI. Por que que o relator é importante? O relator é importante porque é ele quem vai materializar o relatório, no relatório, aquilo que o inquérito produziu, o inquérito parlamentar. O que o inquérito produziu, e aí é interessante você colocar no seu trabalho, que é o requerimento inicial da CPI. Então você fez um requerimento pedindo a CPI, o plenário autorizou. Você pode montar sua CPI. Aí você tem que compor com a proporcionalidade das bancadas representadas na Casa, e você aprova um requerimento, são vários requerimentos. Você vai, durante a CPI, uma CPI de 5 membros você sempre tem que ter 3 votos pra conseguir aprovar o teu requerimento. Que requerimento? Por exemplo, eu quero o edital de licitação, eu quero convocar o diretor. Qual a diferença da convocação para o convite? Eu posso te convidar, eu posso convidar um funcionário. Agora, numa CPI você tem poder de convocação. A convocação o cara tem que vir. Se você não tem maioria lá na CPI você não consegue aprovar outros requerimentos. Mas normalmente os parlamentares estão “dormindo” na abertura das CPIs. Eles acham que é uma abertura e tal, daí você prepara um requerimento no qual você coloca tudo. Você vai colocar que a CPI pode requisitar documentos, fazer diligências... diligências porque às vezes o cara tá escondendo documentos e você aparece lá na repartição, e o presidente do inquérito pode entrar lá e pegar o documento, se ele se negar a mostrar. Se isso não está aprovado numa CPI você não pode. Você pode constranger “pedi o documento e não me mandou”, aí o cara vai e dá uma desculpa, aí o tempo vai passando, outras urgências aparecem, o cara vai procrastinando pra te enrolar. Se no requerimento inaugural da CPI você já aprovou tudo o que você pode fazer, requisitar documentos, fazer diligências, convocar secretário, pode! Você tá legalmente autorizado a “ir pra cima”. E a gente precisou fazer isso na CPI do transporte porque a empresa de ônibus vivia descumprindo o contrato, vivia infringindo cláusulas do contrato, e a Transerp não multava, porque tava mancomunada também. Não multava porque quando multa... quando notifica, o concessionário tem direito de fazer uma contranotificação, “Não, eu não fiz isso não. O meu ônibus não deu ré na preferencial. Você tá errado”. Isso é direito do contraditório. E aí uma comissão vai julgar. Não tinha nenhuma notificação em 22 cláusulas contratuais descumpridas, um transporte coletivo horrível. Eu falei “e com relação às notificações?”, falaram “nós notificamos”, eu falei “tem algum procedimento interno pra isso?”, falaram “Tem!”, eu “mostra!”, “não mostro”. Então fizemos uma diligência de surpresa, fomos lá e pegamos um procedimento ridículo comparado ao quando eles infringiam o contrato. Só que a hora que a gente mostrava isso o que a administração fazia? Aitava o contrato, dava mais prazo, dava mais tempo, e o concessionário vira e fala assim “então, eu não descumpro o contrato”. Claro, você tá combinado com a base né. Provavelmente passavam lá pra pedir dinheiro pra fazer campanha, depois tem que fechar o bico. Vai investigar o cara que te deu dinheiro pra fazer campanha? Então era esse método. Então assim, você me pergunta “Os poderes que o Legislativo te dá”, você tem que ter uma engenharia parlamentar. Você tem que compor a CPI obedecendo a proporcionalidade das bancadas, mas ao mesmo tempo você tem que ser um cara que investiga, pra na hora que alguém recusar um requerimento, recusar uma investigação, recusar uma convocação, esse cara é constrangido pela imprensa. Numa sociedade que não acompanha a política, isso não aparece. Quando os caras caíram, tinha amigo meu que falava assim “Nossa, eu não me conformo com aquele vereador”, eu falava “Mas como você não se conforma, você não via a votação dos caras? Você não via

que o cara não queria convocar o superintendente pra prestar esclarecimentos? O cara barrou a convocação de superintendente, de diretor”, “Não, não vi” (Vereador Marcos Papa). Entrevista realizada em 16/05/2019.

Na entrevista citada acima, o vereador em questão descreve a montagem de CPIs como uma “engenharia parlamentar”, na qual fica nítido o impacto que as relações entre o Executivo municipal e sua base de sustentação possuem nos processos de formação de CPIs, bem como o peso da capacidade de influência de bancadas partidárias e parlamentares que possuem ascendência entre seus pares. Isso ocorre em razão do caráter coletivo e eminentemente político deste tipo de comissão de inquérito. Em momentos de tensão entre Executivo e membros do parlamento local é possível que haja maiores possibilidades de instauração de inquéritos, ao passo que uma base extremamente fiel pode significar o bloqueio de CPIs. O relato demonstra, também, que as relações entre a prefeita e sua base não são homogêneas ou constantes. Há diversas clivagens de interesses e momentos de tensão ou desarranjo que impactam na coesão das alianças.

Fica claro, deste modo, que as estratégias são elementos fundamentais na montagem de CPIs, podendo determinar seu sucesso ou insucesso. Como citado na entrevista, durante o processo de montagem das Comissões Parlamentares de Inquérito a definição dos cargos de relatoria, presidência e outros são de suma relevância, o que ressalta ainda mais a importância das variáveis políticas no curso da formação dessas comissões. Na descrição do parlamentar entrevistado, foi a partir de um momento de tensão entre a prefeita e as forças político-partidárias de sua base que se logrou viabilizar a instauração do inquérito parlamentar.

No caso Daerp, no entanto, a inserção do Ministério Público, na avaliação dos atos do poder público municipal, foi determinante para o avanço e aprofundamento das investigações, bem como para a quebra do circuito de desvios no Departamento de Água e Esgotos de Ribeirão Preto. Ao ser alertado sobre o caso, o GAECO iniciou, em conjunto com a Polícia Federal, investigação sobre os indícios, identificando as irregularidades nos contratos. As informações também foram divulgadas na imprensa, o que exerceu pressão sobre os vereadores da Câmara e impediu o bloqueio de instauração de inquéritos.

O terceiro núcleo refere-se ao chamado “cabide-de-empregos” da Coderp, empresa de TI com capital misto e sede no município de Ribeirão Preto. A companhia

foi criada para ser instrumento de desenvolvimento regional e posteriormente passou a desenvolver serviços relacionados às tecnologias de informação, fornecendo serviços de e mail, folha de pagamento e softwares. Os cargos nas empresas prestadoras de serviços e contratadas pela Coderp eram ocupados por indicados de agentes públicos, especialmente os vereadores envolvidos. Em troca, os vereadores apoiavam o Executivo na Câmara a partir da aprovação das contas da prefeitura, mesmo as com parecer contrário do TCE, e impedindo ou abrindo CPIs de investigação.

A Coderp foi criada em 1972 como empresa de economia mista, cuja principal acionista era a própria prefeitura de Ribeirão Preto. A empresa era responsável pelos serviços de informática e contratação de serviços terceirizados para o governo municipal. Segundo sua plataforma digital, Coderp possui a missão de “Oferecer serviços de tecnologia da informação e comunicação com modernidade, sustentabilidade e eficiência, estimulando e fortalecendo o desenvolvimento econômico e qualidade de vida no município de Ribeirão Preto e Região” (CODERP, 2020).

No entanto, segundo o Ministério Público a Coderp teria realizado pagamentos à Atmosphaera Construções e Empreendimentos entre os anos de 2012 e 2016 pela ocupação de postos de trabalho por pessoas indicadas por agentes públicos. Segundo o relatório do Ministério Público, em decorrência de três contratos firmados haveria o pagamento realizado pelo poder público no total de 105,986 milhões de reais.

No caso da Coderp, trata-se de uma empresa controlada pela Prefeitura Municipal a partir da indicação de superintendentes. Se a empresa declara enquanto atividades fundamentais o fornecimento de serviços de TI (Tecnologia da Informação), suas atividades e contratos levantam suspeitas sobre seu modo de operação. Como é possível identificar no seguinte trecho da entrevista com um promotor de Justiça sobre o funcionamento da Coderp:

[...] permitiu que contratasse muita gente, e os trabalhos iam para o que seria uma área de TI, que não acontecia porque a gente ia ver e na verdade as pessoas estavam com cargo desde zelador de posto de parque, com nenhuma atenção à finalidade do contrato. A gente chama de contratos guarda-chuva esses contratos grandes em que se recontratava terceiros, então a indicação dos personagens ligados aos políticos, os tais dos “indicados políticos” (Promotor de Justiça Leonardo Leonel Romanelli). Entrevista realizada em 29/04/2019.

A forte ligação a agentes políticos, especialmente parlamentares e membros do Executivo local permite um maior controle sobre a ação destes funcionários. Segundo o

Ministério Público os vereadores teriam indicado nomes de seu círculo de confiança, amizade ou parentesco para serem contratados pela empresa ATMOSPHERA.

A utilização da Coderp no esquema é estratégica porque a fiscalização do Tribunal de Contas do Estado (TCE) é menos intensa e em razão de seus funcionários serem, em larga medida, compostos de comissionados e com forte vinculação a atores políticos do governo local. A contratação por meio de empresas como a Coderp constitui uma tentativa de burlar a Lei de Responsabilidade Fiscal que impõe limites para a contratação de funcionários efetivos para o Executivo.

A LRF estabelece, em seu artigo 19, um limite máximo para gastos com funcionários efetivos no nível municipal de até 60% das receitas correntes líquidas. Deste modo, para a manutenção do esquema de “apadrinhamentos” de cabos eleitorais foi necessário driblar a legislação de responsabilidade fiscal por meio da contratação a partir de empresas terceirizadas. Ao limitar o gasto com pessoal, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem substantivo potencial fiscalizatório sobre a execução orçamentária e a discricionariedade na gestão dos recursos municipais ao estabelecer mecanismos legais para o controle sobre o uso de recursos públicos.

A contratação de “apadrinhados” constituía a “moeda de troca” para no esquema de compra de apoio de parlamentares ao Executivo local, seja na votação de matérias de seu interesse, ou na aprovação das contas a fim de evitar a instauração de processos administrativos ou de investigação. Segundo as investigações do GAECO, os integrantes do Executivo que coordenavam o esquema de contratações condicionavam os “apadrinhamentos” tendo em vista o critério de peso político dos parlamentares e sua capacidade de influência nos trabalhos da Câmara.

De acordo com levantamento realizado pelo Ministério Público até dia 28 de agosto de 2016, pouco antes da operação ser deflagrada, havia 318 funcionários na Atmosphaera “apadrinhados” por nove vereadores envolvidos no esquema de corrupção. Destes, 132 eram indicados do vereador Cícero Gomes (PMDB), 59 de Maurílio Romano (PP), 39 de Walter Gomes (PTB), 31 de Capela Novas (PPS), 21 de Bebé (PSD), 20 de Samuel Zanferdini (PSD), 10 de Saulo Rodrigues (PRB), 5 de Giló (PTB) e 1 do vereador Genivaldo Gomes (PSD) (PAVINI, 2016).⁴

A partir do apoio parlamentar condicionado pelo esquema de indicações de “apadrinhados”, a base de governo da ex-prefeita conseguiu minar as tentativas de

⁴ O vereador Samuel Zanferdini eleito em 2012 pelo PMDB mudou de agremiação e se filiou ao PSD. Giló, que era do PR, também mudou de legenda e passou a ser filiado ao PTB.

instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito requeridas pela oposição. Algumas Comissões Parlamentares chegaram a ser instauradas, mas encerradas sem que as investigações tivessem desfecho, como no caso das: “CPI do Asfalto”, “CPI da Cohab”, “CPI do Livro” e “CPI do Transporte”, todas em 2013. Outras, como a “CPI da Stock Car”, em março de 2014, não chegaram a ser instauradas.

O requerimento de Comissões de Estudos para analisar problemas administrativos na Coderp, bem como a convocação de superintendentes para esclarecimentos também eram bloqueados. A articulação também possibilitava evitar que o Executivo infringisse regras fiscais sobre o uso dos recursos, como na aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), em dezembro de 2015, em que o relatório de contas elaborado pelo TCE trazia parecer contrário à aprovação das contas da prefeitura.

Neste sentido, não se pode denominar este tipo de articulação como coalizão política, pois esta organização dispensa a lógica de alianças e uniões partidárias a partir de ideias, interesses de governo, partidários ou eleitorais. O apoio político fundamentou-se segundo interesses de enriquecimento ilícito e desvio de recursos, tendo no uso do poder político a chave para tentar camuflar desvios tomar decisões de forma privilegiada.

O elo entre os 3 núcleos encontra-se na figura de Marco Antonio dos Santos, considerado “braço direito” de Dárcy Vera, e que acumulou e ocupou diversos cargos em postos de comando no interior da administração municipal, tendo sido secretário de governo, superintendente da Coderp e do Daerp. Estes dois últimos cargos foram acumulados por Marco Antonio ao mesmo tempo, dando acesso ao pagamento e ao pedido de serviços demandados pelo Daerp. Marco Antonio dos Santos era o “homem forte” no governo Dárcy Vera e, segundo as investigações do GAECO e Ministério Público, o principal articulador do esquema no governo municipal.

Sobre Marco Antonio dos Santos, a sentença de sua condenação proferida em 5 de setembro de 2018 diz que este era

[...] homem forte dentro da administração pública municipal, ou seja, a pessoa que, de fato, tinha o controle de todas as vertentes da organização criminosa, tendo sido apelidado pelos próprios integrantes de “Obama” referência ao presidente dos Estados Unidos da América, diante do poder que detinha perante os demais acusados (Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – Sentença de Marco Antônio dos Santos).

Marco Antonio possuía relação direta com outro ator chave do esquema de corrupção, Marcelo Plastino. Plastino era proprietário da ATMOSPHERA CONSTRUÇÕES E EMPREENDIMENTOS LTDA, e mantinha relações próximas com políticos locais e com pessoas chaves na administração municipal, e era o principal empresário ligado ao esquema de contratação de terceirizados pela Coderp, que tinha como um de seus principais objetivos “apadrinhar” pessoas ligadas a base de apoio da prefeita. A ATMOSPHERA realizava a fatura e a encaminhava para a Coderp, que faturava a Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto.

O descontrole nos gastos públicos não passava despercebidamente por toda a burocracia não envolvida no ilícito. A Secretaria da Fazenda, órgão técnico a serviço do poder público municipal, pressionava o contingenciamento de gastos para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Marco Antônio dos Santos exigia que a Coderp fosse tratada como um caso separado, porque envolvia questões políticas no relacionamento da prefeitura com a Câmara Municipal, mais especialmente na compra de apoio parlamentar.

No âmbito da Câmara, os parlamentares indiciados como responsáveis por compor o esquema de desvios somavam 9 vereadores, da 16ª legislatura (2013 – 2016), de um total de 22 parlamentares. Cícero Gomes (MDB) exerceu por uma década a presidência da Mesa Diretora, sendo apelidado de o “eterno presidente” pelos integrantes do esquema. Seu primeiro mandato como vereador pelo município de Ribeirão Preto foi em 1977, pelo então PDS, e desde então não deixou de compor as legislaturas da Câmara Municipal.

Além de Cícero, Walter Gomes (PR) também possuía longa trajetória na Câmara dos Vereadores, iniciando seu primeiro mandato em 1989. Cícero Gomes e Walter Gomes dispunham de ascendência sobre os membros da Câmara, possuindo larga experiência nas regras do legislativo, monopolizando a presidência do Legislativo local na maior parte do período entre 1977 e 2016. Durante os 8 anos de mandato de Dárcy Vera como prefeita, entre 2009 e 2016, houve 8 presidências da Câmara, sendo que em 7 delas os ocupantes eram Walter Gomes ou Cícero Gomes.

Dárcy Vera conviveu politicamente com estes personagens em sua carreira política, tendo iniciado em 1992 com a suplência na Câmara Municipal de Ribeirão Preto, assumindo a vaga de vereadora com a cassação de Fernando Chiarelli em 1995. Seguiram-se então mais 3 mandatos no Legislativo local nas eleições de 1996, 2000 e 2004. Antes de se tornar a primeira prefeita mulher de Ribeirão Preto, chegou a ser

eleita deputada estadual no pleito de 2006, interrompendo o mandato para se candidatar à prefeitura municipal no ano de 2008. Enquanto prefeita, Dárcy Vera chegou a ter seu segundo mandato cassado juntamente ao de seu vice, Marinho Sampaio, em 2013, por uso de funcionários da prefeitura e de autarquias na campanha eleitoral em 2012, no horário de expediente. Em 2014 a ex-prefeita é absolvida pela Justiça Eleitoral na ação movida pelo Ministério Público que pedia a cassação por abuso de poder político.

Na legislatura entre 2013 e 2016, o vereador Genivaldo Gomes (PSD) foi o líder do governo na Câmara e responsável pela articulação política. Apesar dessa liderança, é na figura de Cícero Gomes (MDB), Walter Gomes (PR) e Antônio Carlos Capela Novas (PPS) que a prefeita Dárcy Vera encontra espaço para influenciar os trabalhos legislativos da Casa. Algumas tensões ocorreram entre os vereadores que integravam o esquema, especialmente em relação à distribuição de vantagens indevidas. O parlamentar Evaldo Mendonça da Silva (Giló), (PR), era vereador da base de Darcy e genro da prefeita. Giló (PR) fica insatisfeito e passa a deixar de votar junto com a prefeita, em função de ter recebido menos nomeações para cargos de indicados do que gostaria. Ele estaria insatisfeito porque teria recebido menos cargos que Luiz Joaquim, que não era vereador, mas ex-Superintendente do Daerp e presidente do PR em Ribeirão Preto.

Segundo Relatório da Polícia Federal, neste episódio de tensão, Capela Novas (PPS) informa a Walter Gomes (PR) que Marco Antônio dos Santos o procurou a fim de comunicar que Giló esteve com ele e disse que “pode mandar todos os meus embora” e que “não quer mais conversa”, se referindo aos contratados no esquema entre a Coderp e a empresa Atmosphera, e comunicando sua pretensão de romper com a prefeita Dárcy Vera.

Neste ínterim, Walter Gomes (PR) teria se manifestado da seguinte forma: “a gente só é atendido as vezes por causa do medo (nas reivindicações)”, se referindo ao receio do governo local de que houvesse rompimento de sua base. Neste diálogo, Capela Novas (PPS) teria esclarecido que “se romper com os três acabou”, e continua, “a prefeita não consegue 12 votos mais fácil ali não (na Câmara)”. Os 12 votos a que o vereador se refere diz respeito ao alcance da influência que Capela Novas (PPS), Walter Gomes (PR) e Cícero Gomes (MDB), juntos, teriam sobre os demais parlamentares da Câmara.

Cabe salientar também que na 16ª legislatura havia 22 parlamentares atuando na Câmara de Ribeirão Preto, e que os 12 votos aludidos correspondem à maioria

necessária para a Prefeitura Municipal aprovar matérias de seu interesse. Segundo o artigo 193 do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de Ribeirão Preto, “Projetos que versem sobre PPA, LDO, LOA, contratação de Créditos Adicionais, celebrar Convênios, contratar Empréstimos, alteração de nomenclatura de vias, logradouros públicos ou serviços públicos municipais, deverão ter a maioria absoluta” (Regimento Interno da Câmara de Ribeirão Preto), isto é, requerem a aprovação de 50% mais 1 do total de vereadores na legislatura (12 de 22 parlamentares).

O controle da organização de desvios é compartilhada entre agentes da Prefeitura e vereadores da Câmara Municipal a partir da confluência de interesses. O poder Executivo local, identificado no governo de Dárcy Vera e em funcionários de indicação política, dispunha de amplas prerrogativas para liberação de recursos e pagamento de contratos com empresas envolvidas no esquema. Na Câmara Municipal, por sua vez, uma elite parlamentar de ampla ascendência e influência nos trabalhos legislativos manipulava a fiscalização sobre os recursos, minando o controle por parte de agentes da burocracia municipal e servidores do Tribunal de Contas a partir da rejeição dos pareceres negativos sobre as contas públicas. Concomitante a isso, a atuação destes parlamentares funcionou como bloqueio às tentativas de investigação por meio das CPIs.

O caso de corrupção acima descrito e desvelado pela operação Sevandija constituiu na formação de relações de reciprocidade num sistema de interações em que o sigilo sobre as trocas é fundamental. A estabilidade do circuito de desvios de recursos depende da participação de todos os atores envolvidos, de modo que a segurança na recepção de bens e recursos por participar do esquema advém de sua ilegalidade que requer cumplicidade e confiança.

A corrupção pode atuar também como sistema de reciprocidade informal e ilegal, o que é nítido a partir deste relato acima descrito. Segundo Duenas e Moya, 2015, citando Luhmann 1998, na prática corruptiva há a sobrevivência de velhas formas de integração social e circuitos de reciprocidade, amizades interessadas, relações clientelistas e similares. Como a corrupção é um crime caracterizado pelo segredo, estas redes são formadas por reciprocidade, sigilo e confiança.

O funcionamento desta rede se encontra sob uma lógica autorreferencial, de modo que estas redes têm a característica de se reproduzirem por meio de suas próprias operações ao estabelecer mecanismos próprios de exclusão e inclusão que já não se

fundamentam em uma lógica funcional dos sistemas, mas a partir de critérios de amizade e clientelismo (DUENAS e MOYA, 2015).

No caso Sevandija, as práticas delitivas envolveram o sistema decisório por meio da articulação entre Executivo local e parlamentares do poder Legislativo, bem como a participação de agentes nomeados estrategicamente para os postos em que detinham controle sobre a contratação com empresas privadas. Como afirma Schilling (1999), a corrupção na esfera pública ocupa espaço privilegiado nos processos de tomada de decisão. A discricionariedade dos agentes se tornou elemento fundamental para a viabilidade do esquema.

O desmantelamento do esquema de corrupção montado a partir da então prefeita Dárcy Vera, funcionários da Prefeitura Municipal, vereadores da Câmara do município, superintendentes de autarquias como Daerp e Coderp e empresários fornecedores de serviços ao poder público ocorreu por meio de um “choque externo”. Denúncias de funcionários, repercussão de problemas na contabilidade investigados e divulgados por veículos midiáticos locais e a atuação de parlamentares que viam indícios de irregularidades nas contas municipais proporcionaram ambiente externo favorável à abertura de investigações.

O Ministério Público, a partir de sua experiência de atuação no município com casos anteriores de escândalos de corrupção e prerrogativas constitucionais de atuação advindas com o novo desenho institucional a partir de 1988, desempenhou papel fundamental na desestabilização da organização montada a fim de desviar recursos públicos. Ao ser “provocado” por denúncias advindas de funcionários públicos, parlamentares do poder Legislativo municipal e da mídia local, estabeleceram investigações em parcerias com a Polícia Federal que permitiram identificar o funcionamento de um complexo esquema de compra de apoio político, fraude em licitações e desvio de recursos públicos estruturado na Prefeitura e na Câmara Municipal.

É importante ressaltar que a atuação da instituição foi amparada em denúncias anônimas realizadas por funcionários da própria burocracia municipal, por vereadores e pelo trabalho de veículos de mídia local. Estes elementos reforçam a percepção acerca da importância dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, de agentes políticos, opinião pública e de veículos de informação no combate à corrupção. Neste sentido, é possível argumentar que o combate às práticas corruptas não se restringe a

atores individuais ou institucionais específicos, pois constitui um esforço coletivo que envolve a sociedade civil e o poder público de forma conjunta.

5. COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO: dinâmicas e disputas pelo controle do poder no interior da Câmara Municipal

Na seção anterior, buscamos descrever o modo como o esquema de corrupção estava organizado nas instituições políticas e na burocracia do município de Ribeirão Preto. Os relatórios do Ministério Público e da Polícia Federal, bem como as notícias retiradas de mídias de jornais não são suficientes para compreender a corrupção em sua dimensão política, objetivo específico desta pesquisa. Os elementos como poder, instituições, alianças e coalizões não são passíveis de análise sem o estudo aprofundado das relações de força no interior das disputas políticas pelo controle dos processos de decisão.

É importante ressaltar que o estudo da corrupção requer a abordagem a partir do sistema decisório, dado que a prática corrupta constitui um modo privilegiado de obter acesso ao poder e aumento da capacidade de decidir (Carazza, 2018). Neste sentido, qual o impacto das instituições e das relações entre as forças político-partidárias no interior da Câmara para a viabilidade do esquema de corrupção? Mais especificamente, quais os mecanismos à disposição dos membros integrantes do sistema que viabilizaram a prática corruptiva de forma contínua?

As instituições, além de regras do jogo, como as define North (2018, p. 13), dispõem também de mecanismos que possibilitam o exercício do poder político. Tendo em vista que a corrupção envolve relações privilegiadas de poder que influem na capacidade de decisão, as instituições que moldam ou afetam o sistema político impactam na organização do esquema ilícito, uma vez que esta mesma organização explora fragilidades e brechas das instituições. Deste modo, embora seja extremamente relevante investigar e punir agentes que participem desses ilícitos, é preciso ultrapassar o nível de análise e descrição de comportamentos individuais delituosos, a fim de compreender os constrangimentos de ordem político-institucionais podem condicionar a organização da prática e o ambiente institucional que é moldado por atores que dispõem de poder de modelar regras que afetam o comportamento e a capacidade de fiscalização política.

No nível municipal, o processo decisório é delimitado pela Lei Orgânica do Município e o Regimento Interno da Câmara dos Vereadores. Embora o poder Executivo disponha de mecanismos institucionais que o possibilitam impor sua agenda

(KERBAUY, 2012) a Câmara dos Vereadores dispõe de ferramentas fiscalizatórias e de controle sobre as atividades dos prefeitos que não são desprezíveis.

No âmbito de sua atuação parlamentar, o vereador dispõe de mecanismos institucionais de atuação fiscalizatória e de controle sobre o exercício da autoridade do Executivo, bem como da fiscalização de sua execução orçamentária. Se por um lado a Lei Orgânica do Município constitui a Carta Magna com os parâmetros legais para o exercício do poder, o Regimento Interno do Legislativo local delimita o âmbito de atuação parlamentar dos vereadores em exercício. Como afirma Silva (2014),

Do ponto de vista regimental, as atribuições funções dos vereadores se concentram basicamente em quatro tipos de atividade: 1) função legislativa, a qual diz respeito ao universo da produção legal ao longo de uma legislatura, ou seja, as proposições dos projetos de lei ordinária, projetos de lei complementar, projetos de resolução, projetos de decreto legislativo e projetos de emenda à Lei Orgânica; 2) função julgadora, que ocorre nas situações em que é necessário julgar o prefeito, vice-prefeito e os próprios vereadores quando estes cometem infrações de ordem político-administrativa; 3) função administrativa, centrada na organização dos assuntos internos da instituição legislativa, como estruturação de quadro profissional, celebração de contratos com empresas prestadoras de serviço para a Câmara e todas as etapas do processo legislativo; 4) função fiscalizadora, que tem como principal objetivo garantir a correta execução orçamentária do município, o julgamento das contas enviadas pelo Executivo e o acompanhamento dos atos do governo e da administração pública” (SILVA, 2014, p. 221 – 222).

Às câmaras municipais competem a realização contínua das funções fiscalizatórias, legislativas, de assessoramento e julgamento sobre a execução orçamentária do poder Executivo, além de possuir prerrogativas exclusivas sobre sua economia organização interna e organização de atividades.

A função de fiscalização está prevista no Art. 31 da Constituição Federal, que estabelece que

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. §1º – O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver (Constituição Federal, 1988, p. 12)

Como estabelece o artigo 31 da Constituição Federal, é prerrogativa das câmaras municipais o exercício de atividades fiscalizatórias do Executivo e da administração pública local. Neste sentido, o Legislativo local constitui a única instituição de controle e fiscalização de atuação constante sobre os atos do poder Executivo. Os Tribunais de

Contas dos Estados, por sua vez, têm caráter de auxiliar no que diz respeito à atividade de fiscalização que o poder Legislativo exerce sobre a prefeitura.

Como disposto no Art. 80 da Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto, é função privativa da Câmara Municipal

- a) - exercer a fiscalização financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Município, inclusive suas entidades da administração indireta e fundacional;
- b) - tomar e julgar, anualmente, as contas prestadas pela Mesa e pelo Prefeito, respectivamente do Poder Legislativo e do Poder Executivo, e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

XVII - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta ou fundacional; (Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto).

Estas funções são delimitadas também pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, ao estabelecer que

Art. 3º - As funções de fiscalização financeira consistem no exercício do controle da Administração local, principalmente no que diz respeito à execução orçamentária e ao julgamento das contas apresentadas pelo Prefeito e Órgãos e Entidades da Administração Indireta e Fundacional, integradas àquelas as da Mesa da própria Câmara, sempre mediante o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

Art. 4º - As funções de controle externo do Município implicam a vigilância dos negócios do Executivo em geral, sob os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e ética político-administrativa, com a tomada de medidas saneadoras que se fizerem necessárias (Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, 2015).

O Art. 80 da Lei Orgânica do Município estabelece ainda a função de julgamento político exercido pela atividade parlamentar.

XII - julgar o Prefeito, o Vice-Prefeito e os Vereadores, nos casos previstos na Constituição Federal, em lei federal e nesta lei;

XIII - decidir sobre a perda de mandato de Vereador, pelo voto de, no mínimo, 2/3 (dois terços) de seus membros, nas hipóteses previstas nos incisos I, II e VI do art. 12, mediante provocação da Mesa, de Vereador ou de partido político representado na Câmara, assegurada ampla defesa;

XIV - decidir sobre a perda de mandato do Prefeito ou do Vice-Prefeito, pelo voto de, no mínimo, 2/3 (dois terços) de seus membros, na hipótese prevista no inciso V do art. 70, mediante provocação da Mesa, de Vereador ou de

qualquer das pessoas físicas ou jurídicas referidas no parágrafo Único do art. 78, assegurada ampla defesa; (Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto).

No mesmo sentido, em seu Artigo 5º o Regimento Interno da Câmara Municipal dispõe sobre “As funções julgadoras ocorrem nas hipóteses em que é necessário julgar o Prefeito e os Vereadores, quando tais agentes políticos cometem, no exercício de suas funções, infrações político-administrativas previstas em lei” (Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, 2015).

É importante lembrar que todas estas prerrogativas são consolidadas na Constituição Federal de 1988, em seu processo de descentralização ao tornar os municípios entidades federativas e atribuir-lhes competências inéditas para sua própria gestão e organização interna. No entanto, mesmo com o incremento institucional de mecanismos de controle sobre o poder público nos municípios, como foi possível a instauração de um esquema de corrupção na administração municipal capaz de desviar recursos na ordem dos 203 milhões de reais, correspondendo a quase 7% do PIB de municipal de Ribeirão Preto?

A fim de responder a esta questão é preciso se perguntar sobre quais elementos político-institucionais foram determinantes para a viabilidade do esquema de corrupção, bem como para o bloqueio das tentativas de investigação. Neste sentido, o escopo desta seção consiste em analisar as estratégias das tentativas de instauração de CPIs e a atuação dos membros do esquema de corrupção para barrar a abertura de inquéritos e aprovar as contas da prefeitura.

As Comissões Parlamentares de Inquérito constituem a forma mais marcante de controle pelo Legislativo de possíveis abusos do poder Executivo. As CPIs foram consolidadas nos três níveis de poder do Estado brasileiro, ampliando suas prerrogativas de controle sobre o governo central, estaduais e municipais. Como afirma Speck (2002), “A principal característica dessa forma de controle é sua dimensão política, em que a negociação, as coalizões, a busca de consenso e diferenciação são a marca registrada no desenrolar das atividades das CPIs” (pp. 89).

As Comissões Parlamentares de Inquérito não são exclusividade brasileira, e compõem um método de controle exercido pelos parlamentares sobre o Executivo. São mecanismos de controle corretivos, não preventivos, assim como é também o Ministério Público. Considerando o caráter eminentemente político da formação de alianças, coalizões e de grupos políticos na Câmara, e que é entre estes mesmos parlamentares que são escolhidos nomes para as investigações assumidas pelo Legislativo, é preciso

levar em consideração as relações de força presente nas disputas e alianças durante a composição das CPIs.

Embora a coligação partidária que elegeu o governo de Darcy Vera (coligação denominada “Seguindo em Frente”) nas eleições de 2012 tenha sido composta por 16 partidos

(PRB/PCdoB/PDT/PHS/PMDB/PP/PPS/PR/PRP/PRTB/PSB/PSC/PSDC/PTN/PSL/PSD), pela qual a ex-prefeita foi eleita em 2012, no nível local a lógica de organização e gestão das alianças de sustentação política não estão restritas às delimitações partidárias. As coalizões em nível local possuem características peculiares em que a busca por governabilidade ocorre em um ambiente político com fortes incentivos para a individualização da vereança, direcionando as atividades parlamentares no sentido de uma atuação desprovida de consistência programática, respondendo a demandas mais localizadas e imediatas (COUTO, 1998). Essa constante impacta a formação de alianças e coalizões, pois as negociações tendem a ser realizadas em caráter pessoal e individualizado.

Neste sentido, é possível observar que, no caso Sevandija, a participação de vereadores da base de sustentação da prefeita, alimentada pelo esquema de desvio de recursos públicos e contratação de cabos eleitorais, não constituía a simples tradução de uma aliança partidária. Nas votações de matérias cruciais para a sobrevivência do governo de Darcy Vera, como nos casos das votações que versam sobre a instauração e funcionamento de Comissões Parlamentares de Inquérito, parlamentares que integram a mesma agremiação partidária votam de maneira distinta, onde o que sobressai enquanto critério de atuação parlamentar é a participação no esquema de desvios.

O quadro a seguir é referente aos requerimentos de instauração de CPIs e CEEs (CPI-Irregularidades na Concorrência 1/2014-DAERP; CPI-Irregularidades na Contratação da AMBITEC; CPI-Merenda Escolar; CPI-DAERP; Instauração de 13 CPIs conjuntas; CPI-Obras da Prefeitura Municipal) entre os anos 2015 e 2016, ano em que as denúncias sobre problemas nas contas públicas se tornaram mais frequentes. Os dados traduzem ao padrão de votações de cada parlamentar em relação à abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito que visavam apurar indícios de irregularidades nas contas do Executivo municipal.

Quadro 1. Votações favoráveis a CPIs e CEEs

VOTAÇÕES FAVORÁVEIS A CPIs E CEEs			
Parlamentar	Partido	Voto	
		Sim	Não
1 ANDRÉ LUIZ	PCdoB/PTN	3	0
10 CORAUCCI NETO	PSD	2	3
11 BETO CANGUSSU	PT	5	0
12 MARCOS PAPA	REDE	6	0
13 MAURÍCIO GASPARINI	PSDB	6	0
14 MAURÍLIO ROMANO	PP	1	5
15 PAULO MODAS	PROS	6	0
16 RICARDO SILVA	PDT	6	0
17 RODRIGO SIMÕES	PP/PDT	5	0
18 SAMUEL ZANFERDINI	PMDB/PSD	1	4
19 SAULO RODRIGUES	PRB	1	4
2 CAPELA NOVAS	PPS	1	4
20 VIVIANE ALEXANDRE	PPS/PSC	5	0
21 WALDYR VILLELA	PSD	2	4
22 WALTER GOMES	PR/PTB	1	2
3 CICERO GOMES	PMDB	1	4
4 GENIVALDO GOMES	PSD	1	4
5 GILÓ	PR/PTB	1	3
6 GLÁUCIA BERENICE	PSDB	5	0
7 DR. JORGE PARADA	PT	5	1
8 BERTINHO SCANDIUZZI	PSDB	6	0
9 BEBÉ	PSD	1	2

Fonte: Câmara Municipal de Ribeirão Preto

A partir da análise dos dados apresentados no quadro acima é possível avaliar o comportamento dos parlamentares envolvidos no esquema de corrupção e o padrão de comportamento de seus correligionários partidários que não participavam da prática revelada pela Sevandija. Percebe-se que o comportamento dos vereadores envolvidos em corrupção não segue um padrão de votação partidário. No PPS, Capela Novas estava envolvido e votou para a não abertura das CPIs de 5 sessões em que participou a respeito. Viviane Alexandre, do mesmo partido, votou 5 vezes contra a administração municipal e a favor da instauração de inquéritos.

O mesmo acontece entre Maurílio Romano (PP), que votou contra as CPIs em 5 oportunidades, e Rodrigo Simões (PP), que votou favoravelmente à instauração nas 5 sessões em que participou da votação. No partido da prefeita Dárcy Vera, PSD, dos 4

parlamentares eleitos pelo partido, dois estão envolvidos no esquema, segundo as investigações, o que aponta para as dificuldades em associar a montagem da organização criminosa com a lógica de apoio e aliança partidárias. Partidos com uma ideologia mais bem definida, como PSDB, PT e PDT apresentam padrão de votação contínuo e de oposição, sendo favoráveis à instauração de CPIs em praticamente todas as vezes em que o tema foi pauta de sessão.

A argumentação de Kerbauy (2012), para esta questão, é que no nível municipal a lógica de formação de alianças segue um padrão diverso do nível nacional, atendendo as características peculiares da política local. No nível dos municípios, a importância dos partidos tende a ser minorada frente a características institucionais e contextuais do município. Os vereadores frequentemente possuem um comportamento desprovido de sistematização programática, buscando atender a demandas mais imediatas e localizadas (KERBAUY, 2012). Da excessiva individualização decorre que tanto a atuação do parlamentar, quanto a dos prefeitos que tenderão a basear-se em critérios clientelistas (TEIXEIRA, 2000).

Soma-se a isso, o alto nível de fragmentação partidária nas câmaras municipais brasileiras e o baixo custo da infidelidade partidária. A Câmara Municipal de Ribeirão Preto iniciou sua 16ª legislatura (2013 – 2016) sendo composta por 22 vereadores e 12 legendas partidárias. Ao término dos quatro anos de mandato havia 13 legendas representadas no interior do Legislativo local, sendo que 6 parlamentares (27% dos vereadores) trocaram de agremiação durante o mandato.

Essas condições político-partidárias alteram a dinâmica das correlações de força nas disputas em torno do processo decisório. A importância dos partidos é minorada e a capacidade de influenciar o poder de decidir frequentemente adota critérios pessoais de cada parlamentar. Neste sentido, destacam-se a figura de Cícero Gomes (PMDB) e Walter Gomes (PR).

Cícero Gomes da Silva é advogado e iniciou seu primeiro mandato como vereador de Ribeirão Preto em 1977, pelo então PDS. Desde então, esteve presente em todas as legislaturas da Câmara Municipal do município até ser afastado pela Justiça em decorrência das investigações da Operação Sevandija. O vereador foi preso em virtude do avanço das investigações e apontado como um dos principais articuladores do esquema de sustentação política da prefeita Dárcy Vera através das contratações de cabos eleitorais como funcionários terceirizados da prefeitura. No relatório de investigação, a referência a Cícero é como “eterno presidente”, em razão de sua grande

influência nos trabalhos da Câmara Municipal e devido ao fato de ter ocupado a presidência da Casa Legislativa local por dez vezes desde que iniciou sua carreira como vereador.

Chama atenção a ascendência sobre os demais parlamentares e a permanência longa de Cícero Gomes. O parlamentar não buscou atingir cargos de mais notoriedade política, especialmente cargos executivos, se recandidatando à vereador em todas as eleições municipais. A capacidade de influência no poder Legislativo local constitui seu principal foco de atuação política. Ao todo, de 1977 até 2016, o parlamentar permaneceu 40 (quarenta) anos ininterruptos como vereador de Ribeirão Preto e foi presidente da Câmara Municipal por 3 vezes⁵ durante a primeira gestão (2009 – 2012) de Dárcy Vera. Na segunda gestão (2013 – 2016), Cícero Gomes iniciou na presidência da Mesa Diretora da Câmara Municipal, tendo sido sucedido por Walter Gomes, que monopolizou a presidência nas 3 oportunidades seguintes à era de Cícero, até ser afastado em 2016.

A Mesa Diretora é um órgão do poder Legislativo local eleito pelos próprios vereadores em exercício de mandato e tem vigência de acordo com o Regimento Interno. No caso de Ribeirão Preto, as eleições internas para a escolha dos membros da Mesa Diretora ocorrem anualmente, estabelecendo o prazo de 1 ano de mandato a cada composição. É função deste órgão coordenar e organizar os trabalhos legislativos, encaminhando matérias e projetos às comissões competentes e decidindo sobre quais projetos serão colocados em pauta de discussão e votação.

Walter Gomes, por sua vez, teve seu primeiro mandato como vereador por Ribeirão Preto no ano de 1989 e, após seu primeiro mandato, retorna à vereança em 2001, permanecendo até seu afastamento pela Justiça em decorrência da Operação Sevandija. Ao todo, Walter Gomes permanece como vereador do município por 20 anos, metade do que permaneceu Cícero Gomes, mas também mantém grande influência no interior das atividades legislativas, fato que pode ser aferido por sua constância como presidente da Câmara durante o segundo mandato de Dárcy Vera, e tendo organizando os trabalhos legislativos no decorrer das tentativas de abertura de CPIs nos anos de 2015 e 2016.

⁵ No decorrer dos 4 anos de mandato parlamentar dos vereadores, há 4 eleições internas para a Presidência da Câmara Municipal. Cícero Gomes ocupou a cadeira de presidente por 3 vezes neste período.

A capacidade de influir sobre os rumos dos trabalhos legislativos propiciou grande poder às figuras de Cícero Gomes e Walter Gomes. Eram os vereadores que, além de possuir grande número de indicações de cargos no esquema de terceirizados da Coderp, também recebiam propinas em dinheiro. Estes dois personagens dominaram a presidência da Casa Legislativa municipal durante os dois mandatos de Dárcy Vera, e se constituíram em atores fundamentais para assegurar a sustentação do esquema por meio da aprovação das contas da Prefeitura Municipal, rejeição dos pareceres do Tribunal de Contas do Estado e, fundamentalmente, por meio do bloqueio das diversas tentativas de instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito que visavam investigar suspeitas de irregularidades na execução do orçamento público do município.

Nos anos de 2015 e 2016 foram realizadas diversas tentativas de investigação sobre os indícios de irregularidades nas contas públicas. A partir de consulta no sistema eletrônico de pesquisa da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, na sessão do site intitulada Pesquisa de Matérias Legislativas, foram procurados documentos na forma de REQUERIMENTOS a partir dos termos “CPI”, “COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO”, “DAERP” e “CODERP”, com recorte de tempo selecionado no período de 2013 até 2016 (Segunda gestão da prefeita Dárcy Vera). Após a seleção dos requerimentos, encontramos um total de 11 documentos que referenciavam tentativas de instauração de inquéritos acerca dos indícios de irregularidades revelados pela Operação Sevandija.

Destes 11 documentos, 9 eram requerimento de Comissões Parlamentares de Inquérito. Um se tratava de tentativa de instaurar uma Comissão Especial de Estudos (CEE) e um outro requerimento com pedido de votação de requerimento de CPI. Das 9 tentativas de instauração de inquéritos parlamentares, apenas um logrou ser efetivado e concluído, referente aos desvios de recursos e superfaturamento de contratos no Daerp.

O Art. 32 da Lei Orgânica Do Município de Ribeirão Preto delimita, seguindo a orientação jurídica estabelecida pela Constituição Federal de 1988, as condições para instauração de Comissões Parlamentares de Inquérito.

Art. 32 - As comissões parlamentares de inquérito terão poderes de investigação, além de outros previstos no Regimento Interno da Câmara Municipal, e serão criadas mediante requerimento de 1/3 (um terço) dos membros do Legislativo, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores (Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto).

Pela inscrição jurídica, as minorias não estão excluídas da capacidade de formação de inquéritos parlamentares, posto que não é necessário passar pelo processo de votação e ser aprovado por uma maioria. Como estabelece a Lei Orgânica, a criação destas Comissões se dá por meio de Requerimento assinado por, pelo menos, 1/3 dos parlamentares da Casa. No entanto, há que se questionar, se as CPIs são constituídas por 1/3 das assinaturas dos vereadores, sem a necessidade de passar por votação, como é que não eram instauradas no caso Sevandija?

Segundo as investigações do GAECO e da Polícia Federal, o número de vereadores envolvidos no esquema era de 9 parlamentares. Estes integravam a base de governo, embora não constituíssem a base em sua totalidade, e votavam pela negativa dos processos de inquérito. Por outro lado, como demonstra o Quadro 1, ao menos 10 parlamentares votaram 5 ou 6 vezes a favor da instauração de CPIs em 6 votações sobre o tema.

Conforme estabelece a Lei Orgânica, é preciso apenas 1/3 das assinaturas para instaurar um inquérito parlamentar. No caso da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, 1/3 de seus vereadores corresponde a 8 parlamentares, dado ser este o primeiro número inteiro acima de 1/3. Para compreender como foi possível impedir a instauração dos inquéritos parlamentares é preciso atentar-nos para a organização da atividade política no interior da Câmara, tendo no Regimento Interno o conjunto de regras que permite compreender os mecanismos de manobra à disposição de parlamentares que dispõem de recursos e conhecimento suficientes para manobrar regimentalmente o resultado dos processos legislativos.

O Regimento Interno da Câmara Municipal é o conjunto de regras que normatiza e organiza os trabalhos legislativos e delimita a atuação dos parlamentares no tocante às suas atividades institucionais. De acordo com o Regimento Interno, as Comissões Parlamentares de Inquérito são comissões temporárias, isto é, são comissões específicas e de finalidades especiais, tendo seu término ao fim da legislatura ou quando preenchem o fim a que se destinam. De acordo com o Art. 89,

Art. 89 - As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI) serão constituídas para fim determinado, por proposta assinada por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara, no mínimo.

§ 1º - Protocolado o Requerimento de que trata o "caput" do presente artigo, será lido na primeira sessão ordinária, sendo que após a sua leitura a Comissão Parlamentar de Inquérito legalmente já será considerada constituída, nos termos do disposto no artigo 58, § 3º da Constituição

Federal, passando imediatamente após a produzir seus efeitos legais, e, no prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas a Presidência da Casa, nos termos deste Regimento (artigo 56), deverá nomear seus membros, e o requerimento constitutivo deverá conter:

I - o fato determinado; II - o número de membros;

III - o prazo de funcionamento;

IV - as provas pré-constituídas e as que deverão ser produzidas.

§ 2º - A Comissão que não se instalar dentro de 10 (dez) dias, após a nomeação dos seus membros, ou deixar de concluir seus trabalhos dentro do prazo estabelecido, será declarada extinta, salvo se, para a última hipótese, o Plenário aprovar prorrogação do prazo.

§ 3º - Observar-se-á, quanto às atividades das Comissões Parlamentares de Inquérito, o disposto na Lei Orgânica do Município. (Parágrafo renumerado pela Resolução nº 75, de 12 de setembro de 2018)

§ 4º - Será adotado pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, um calendário ou cronograma semanal de trabalhos, previamente divulgado, para conhecimento dos Vereadores. É extensiva esta norma, no que couber, às Comissões Especiais de Estudo. (Parágrafo renumerado pela Resolução nº 75, de 12 de setembro de 2018) (Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto).

Seguindo o disposto na Constituição Federal, o Regimento Interno especifica os parâmetros para a formação de CPIs. No entanto, o parágrafo 3º acima citado foi modificado em setembro de 2018, dois anos após a deflagração da Operação Sevandija que identificou a corrupção em Ribeirão Preto. No antigo Regimento Interno, este parágrafo 3º estabelecia que “§ 3º - Não poderão funcionar concomitantemente mais de 5 (cinco) Comissões Parlamentares de Inquérito, salvo deliberação da maioria absoluta dos membros da Câmara” (Regimento Interno da Câmara Municipal de Ribeirão Preto). Esta regra foi revogada pela Resolução nº 75, de 12 de setembro de 2018, que reescreveu o parágrafo cuja consideração deve ser mencionada para entender um ponto chave para o bloqueio de inquéritos parlamentares na Câmara.

Conforme é possível verificar na Ata da 322ª Sessão Ordinária, de 21 de junho de 2016,

Foi protocolado, na forma regimental, o Requerimento nº 39.934/16 – Bertinho Scandiuzzi, que requer a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar os processos licitatórios realizados pela Secretaria Municipal da Administração para aquisição de produtos alimentícios para a merenda escolar, desde a requisição de compras, cotação de preços, lançamento do edital até a efetiva contratação, conforme específica; DESPACHO: A Presidência faz a leitura na íntegra do requerimento supramencionado e verificado todos os requisitos elencados no § 1º do artigo 89 do Regimento Interno (Resolução nº174/15), foi

encaminhado à Coordenadoria Legislativa, para que aguarde na fila de espera o encerramento de uma das CPIs em aberto, uma vez que já funciona o limite regimental de comissões parlamentares de inquérito (Ata da 322ª Sessão Ordinária, 21 de junho de 2016).

A regra do Regimento Interno, instituído pela Resolução nº 174/15 estabelece um limite de 5 CPIs em funcionamento dentro da Câmara. Para a Presidência da sessão em questão foi indicado Walter Gomes, que dominou a situação durante o segundo mandato de Dárcy Vera. O requerimento do parlamentar Bertinho Scandiuzzi não chegou sequer a ser votado em plenário, sendo despachado para a fila de espera por Walter Gomes.

O mesmo recurso ocorre na Ata da 325ª Sessão Ordinária, de 30 de junho de 2016. Nota-se a proximidade das tentativas de instaurar inquéritos parlamentares, muito provavelmente em decorrência do aumento das suspeitas em relação ao atraso do município nos repasses à hospitais e ao aumento dos gastos em outras áreas, como na contratação de terceirizados pela Coderp.

Foi protocolado, na forma regimental, o Requerimento nº 40.189/16 – Maurício Gasparini, que requer a constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para apurar atraso no repasse a Hospitais da cidade e descumprimento contratual por parte da Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto; DESPACHO: a Presidência fez a leitura na íntegra do requerimento supramencionado e verificado todos os requisitos elencados no § 1º do artigo 89 do Regimento Interno (Resolução nº174/15), foi encaminhado à Coordenadoria Legislativa, para que aguarde na fila de espera o encerramento de uma das CPIs em aberto, uma vez que já funciona o limite regimental de comissões parlamentares de inquérito (Ata da 322ª Sessão Ordinária, 30 de junho de 2016).

Como as atas acima sugerem, esta regra era frequentemente utilizada como justificativa para impedir a abertura de novos inquéritos parlamentares. Como não há limites para a renovação das CPIs abertas, e dado que o prazo para o funcionamento de comissões temporárias é até o final da legislatura, era possível manobrar a capacidade de investigação parlamentar ao manter sempre 5 CPIs em funcionamento. Estas CPIs abertas eram controladas por vereadores que tinham envolvimento no esquema de corrupção e detinham grande capacidade de influência política no interior da Câmara, notadamente Cícero Gomes e Walter Gomes, e possuíam a função única e exclusivamente de bloquear a instauração de processos de investigação.

As CPIs que tinham função de bloqueio foram apelidadas por um parlamentar entrevistado de “CPI do fim do mundo”, porque não possuíam prazo para terminar. Os

embates em torno do controle sobre a capacidade fiscalizatória se tratavam no âmbito das disputas no interior da Câmara. Os vereadores da base de sustentação do governo de Darcy Vera que estavam envolvidos no esquema dispunham de mecanismos regimentais para bloquear a oposição. Isso é marcante na 213ª Sessão Ordinária da Câmara Municipal:

Foi protocolado, na forma regimental, o Requerimento nº 29.134/15 – Bertinho Scanduzzi, que requer a constituição de Comissão Especial de Estudos (CEE) para estudar e avaliar o papel das comissões parlamentares de inquérito na Câmara Municipal de Ribeirão Preto, para que possam efetivamente cumprir com as suas funções constitucionais; DESPACHO: elabore-se o Projeto de Resolução (Ata da 213ª Sessão Ordinária, 23 de abril de 2015).

Outro mecanismo de controle era o impedimento da formação das Comissões Especiais de Estudos CEE, que deveriam ser aprovadas por Projetos de Resolução. Os Projetos de Resolução alteram a organização interna da Câmara e, portanto, necessitam de maioria absoluta para funcionar, isto é, ao menos 12 votos favoráveis dentre os parlamentares com mandato ativo, como estabelece o artigo 193 do Regimento Interno. Deste modo, uma minoria fica impossibilitada de criar Comissões Especiais de Estudo sem a anuência dos vereadores que faziam parte da base governista.

No que diz respeito às regras de instauração de CPIs, o bloqueio que restringia a abertura de, no máximo, 5 CPIs ao mesmo tempo poderia ser suplantado com a decisão do Plenário local. No entanto, cabe ressaltar que esta necessidade inviabiliza que minorias possam instaurar inquéritos parlamentares, mecanismo que atua em sentido contrário ao disposto de que a instauração dependeria de apenas 1/3 de vereadores.

Este tipo de manobra inviabiliza minorias de inquirir e fiscalizar o Executivo, ao aumentar de 8 para 12 o número de parlamentares necessários para garantir a abertura de processos de investigação. Os seguintes quadros de votação sobre instauração de CPIs demonstram como se davam as relações de força a respeito deste instrumento fiscalizatório no interior da Câmara Municipal.

O quadro 2 ilustra a votação sobre o Requerimento de instauração da sexta Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara de Ribeirão Preto, de autoria do vereador Marcos Papa (REDE), para apurar irregularidades na Concorrência 1/2014 em licitação de serviços para o Daerp.

Quadro 2. 199ª Sessão Ordinária de 05 de março de 2015. Votação sobre Requerimento para funcionamento imediato da CPI-Irregularidades na Concorrência 1/2014-DAERP.

Parlamentar	Partido	Hora voto	Voto		
2 CAPELA NOVAS	PPS	18:43:29	N		
3 CICERO GOMES	PMDB	18:43:14	N		
4 GENIVALDO GOMES	PSD	18:43:17	N		
6 GLÁUCIA BERENICE	PSDB	18:43:25	S		
7 DR. JORGE PARADA	PT	18:44:09	S		
8 BERTINHO SCANDIUZZI	PSDB	18:43:35	S	SIM	9
10 CORAUCCI NETO	PSD	18:43:27	N	NÃO	9
12 MARCOS PAPA		18:43:35	S	ABST.	0
13 MAURÍCIO GASPARINI	PSDB	18:44:26	S	VOTOS	18
14 MAURÍLIO ROMANO	PP	18:43:23	N	Status	
15 PAULO MODAS	PROS	18:44:03	S	CONCLUÍDO	
16 RICARDO SILVA	PDT	18:44:30	S		
17 RODRIGO SIMÕES	PP	18:43:28	S		
18 SAMUEL ZANFERDINI	PMDB	18:43:37	N		
19 SAULO RODRIGUES	PRB	18:43:27	N		
20 VIVIANE ALEXANDRE	PPS	18:43:21	S		
21 WALDYR VILLELA	PSD	18:43:57	N		
22 WALTER GOMES	PR	18:43:27	N		

Fonte: Câmara Municipal de Ribeirão Preto

O quadro 3 apresenta a votação sobre o Requerimento do vereador Bertinho ScandiuZZi (PSDB) para deliberação em plenário sobre a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito a fim de investigar a execução da contratação da empresa AMBITEC para destinação final do lodo. Também trata-se de contrato de serviços para o Daerp.

Quadro 3. 219º Sessão Ordinária de 14 de maio de 2015. Pauta Requer a deliberação do plenário para o funcionamento da CPI constituída pelo requerimento nº 022207.

Parlamentar	Partido	Hora voto	Voto		
2 CAPELA NOVAS	PPS	18:59:39	N		
3 CICERO GOMES	PMDB	18:59:49	N		
4 GENIVALDO GOMES	PSD	18:59:33	N	SIM	10
5 GILÓ	PR	18:59:53	N	NÃO	10
6 GLÁUCIA BERENICE	PSDB	18:59:24	S	ABST.	0
7 DR. JORGE PARADA	PT	19:00:46	S	VOTOS	20
8 BERTINHO SCANDIUZZI	PSDB	18:59:31	S	Status	
9 BEBÉ	PSD	18:59:40	N	CONCLUÍDO	
10 CORAUCCI NETO	PSD	19:00:10	N		
11 BETO CANGUSSU	PT	18:59:55	S		
12 MARCOS PAPA		18:59:40	S		
13 MAURÍCIO GASPARINI	PSDB	18:59:23	S		
14 MAURÍLIO ROMANO	PP	18:59:43	N		
15 PAULO MODAS	PROS	19:00:35	S		
16 RICARDO SILVA	PDT	18:59:22	S		
17 RODRIGO SIMÕES	PP	18:59:30	S		
18 SAMUEL ZANFERDINI	PMDB	18:59:32	N		
19 SAULO RODRIGUES	PRB	18:59:46	N		
20 VIVIANE ALEXANDRE	PPS	18:59:30	S		
21 WALDYR VILLELA	PSD	18:59:46	N		

Fonte: Câmara Municipal de Ribeirão Preto

O quadro 4 apresenta a votação sobre Requerimento de Comissão Parlamentar de Inquérito, de autoria do vereador Bertinho ScandiuZZi (PSDB), para investigar os contratos de fornecimento de alimentos para merenda escolar da rede pública municipal de ensino.

Quadro 4. 318ª Sessão Ordinária de 07 de junho de 2016. Requer a deliberação do plenário para o funcionamento da CPI constituída pelo requerimento nº 36.556/16.

Parlamentar	Partido	Hora voto	Voto		
2 CAPELA NOVAS	PPS	18:53:19	N	SIM	8
3 CICERO GOMES	PMDB	18:53:11	N	NÃO	9
4 GENIVALDO GOMES	PSD	18:53:10	N	ABST.	0
5 GILÓ	PTB	18:53:26	N	VOTOS	17
7 DR. JORGE PARADA	PT	18:53:41	S	Status	
8 BERTINHO SCANDIUZZI	PSDB	18:53:04	S	CONCLUÍDO	
10 CORAUCCI NETO	PSD	18:53:20	N		
11 BETO CANGUSSU	PT	18:53:33	S		
12 MARCOS PAPA	REDE	18:53:24	S		
13 MAURÍCIO GASPARINI	PSDB	18:53:10	S		
14 MAURÍLIO ROMANO	PP	18:53:29	N		
15 PAULO MODAS	PROS	18:53:09	S		
16 RICARDO SILVA	PDT	18:53:13	S		
17 RODRIGO SIMÕES	PDT	18:53:06	S		
18 SAMUEL ZANFERDINI	PSD	18:53:14	N		
19 SAULO RODRIGUES	PRB	18:53:20	N		
21 WALDYR VILLELA	PSD	18:53:37	N		

Fonte: Câmara Municipal de Ribeirão Preto

O quadro 5 refere-se à votação sobre o Requerimento do vereador Paulo Modas (PROS) para instaurar Comissão Parlamentar de Inquérito com o objetivo de apurar os serviços executados de forma irregular pela empresa prestadora de serviços tapaburacos para o Daerp.

Quadro 5. 324º Sessão Ordinária de 28 de junho de 2016. Requerimento de CPI sobre os serviços executados de forma irregular por empresa prestadora terceirizada para o DAERP.

Parlamentar	Partido	Hora voto	Voto		
1 ANDRÉ LUIZ	PTN	19:13:43	S	SIM	10
2 CAPELA NOVAS	PPS	19:13:50	N	NÃO	11
3 CICERO GOMES	PMDB	19:13:40	N	ABST.	0
4 GENIVALDO GOMES	PSD	19:13:39	N	VOTOS	21
5 GILÓ	PTB	19:13:42	N	Status	
6 GLÁUCIA BERENICE	PSDB	19:13:37	S	CONCLUÍDO	
7 DR. JORGE PARADA	PT	19:14:20	N		
8 BERTINHO SCANDIUZZI	PSDB	19:13:39	S		
9 BEBÉ	PSD	19:13:33	N		
11 BETO CANGUSSU	PT	19:14:24	S		
12 MARCOS PAPA	REDE	19:13:35	S		
13 MAURÍCIO GASPARINI	PSDB	19:13:39	S		
14 MAURÍLIO ROMANO	PP	19:13:46	N		
15 PAULO MODAS	PROS	19:13:33	S		
16 RICARDO SILVA	PDT	19:13:36	S		
17 RODRIGO SIMÕES	PDT	19:13:34	S		
18 SAMUEL ZANFERDINI	PSD	19:13:55	N		
19 SAULO RODRIGUES	PRB	19:13:43	N		
20 VIVIANE ALEXANDRE	PSC	19:13:42	S		
21 WALDYR VILLELA	PSD	19:13:44	N		
22 WALTER GOMES	PTB	19:14:15	N		

Fonte: Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Os quadros acima permitem um melhor entendimento sobre o padrão de votação em torno das tentativas de instaurar inquéritos parlamentares cuja pauta são os desvios revelados posteriormente com a Operação Sevandija. Com a manobra regimental de limitar em 5 o número máximo de CPIs em funcionamento, foi possível sobrepor a capacidade fiscalizadora de minorias parlamentares, eliminando a possibilidade de instaurar inquéritos a partir de 1/3 dos vereadores, elevando para 50% + 1 o número mínimo para formar Comissões Parlamentares de Inquérito. Neste sentido, o grupo político ligado ao esquema de corrupção que formava parte da base de sustentação política de Dárcy Vera detinha o controle sobre o processo legislativo e centralizava o sistema decisório, o andamento das investigações, e fundamentalmente a autorização para abertura de novos inquéritos.

A regra que restringia o número de CPIs em funcionamento apenas foi alterada 2 anos após a deflagração da Sevandija, em 12 setembro 2018 por meio da Resolução nº 75/2018. A Resolução alterou a redação do artigo 89 da Resolução nº 174/2015. Embora haja mecanismos consolidados na Constituição Federal que regulamentem a

atividade fiscalizatória nos municípios, o Regimento Interno é de competência das câmaras municipais. A possibilidade de criar e manobrar as regras regimentais permite influir no comportamento dos parlamentares e nos resultados do processo decisório no interior da Câmara Municipal de Ribeirão Preto. Esta oportunidade viabilizou a criação de mecanismos que possibilitaram manobrar o controle e a fiscalização que deveria incidir sobre a execução orçamentária, por um lado, enquanto a aprovação das contas era assegurada pelos vereadores envolvidos no esquema e que constituíam maioria no Legislativo local, por outro.

Parlamentares com grande influência e tempo de carreira parlamentar na Câmara conseguiam se eleger frequentemente para as mesas de direção dos trabalhos legislativos e, a partir de sua posição, manobrar a instauração de comissões de inquérito, ou mesmo impedi-las de funcionar de maneira efetiva. Assim, mesmo que a Constituição estabeleça que é competência da Câmara Municipal a fiscalização, há espaços para manobrar dentro do regimento que permitem bloquear a fiscalização e o controle.

Neste sentido, não se trata apenas da capacidade de impor sua agenda que permite ao Executivo aprovar suas contas e organizar esse esquema de corrupção. A organização interna do Legislativo estabeleceu mecanismos que possibilitaram o controle do processo decisório por meio de parlamentares envolvidos no esquema de corrupção. Como a elite parlamentar local controlava a legislação sobre a organização interna da Câmara Municipal por meio de mudanças regimentais, conseguia abrir brechas na “universalização de procedimentos” (NUNES, 1999) imposta pela Constituição Federal e pela Lei Orgânica Municipal. O controle sobre as regras regimentais permitiu alterar e manipular a organização dos trabalhos legislativos, tornando-se mecanismo de poder e de manipulação política de vereadores.

O esquema dependeu também da capacidade de influência de uma elite parlamentar local em dominar a Presidência da Câmara e serem eleitos para comandar os processos legislativos. Na atividade parlamentar em âmbito local há poder, e suas relações com o Executivo apresentam complexidades que ultrapassam a organização do sistema político em bases partidárias. O caso elencado demonstra como foi possível organizar circuitos informais e ilegais de desvio de recursos coexistindo com regras formais, que não deixam de funcionar, embora sejam manipuladas, bloqueando a capacidade fiscalizatória e minando mecanismos de “checks and balances” envolvidos nas relações de controle pelo poder. É nas relações travadas no sistema decisório que se

encontra a chave explicativa para a viabilidade da organização do esquema de desvios, tendo na atividade parlamentar local seu principal meio de sustentação a partir do controle das regras que organizam o processo decisório interno da Câmara dos Vereadores de Ribeirão Preto.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os casos de Ribeirão Bonito e Presidente Venceslau analisados por Silva (2007) são ilustrativos acerca do impacto que as variantes políticas incidem na capacidade de controle da corrupção no nível dos municípios. A corrupção, como afirma Pinto (2011), constitui uma prática de apropriação do público pelo privado sustentado por assimetrias de poder na sociedade, como no caso dos parlamentares que se apropriavam do poder Legislativo e efetuavam manobras regimentais para manter sigilo sobre os desvios públicos.

Schilling (1999) complementa esta percepção sobre a corrupção afirmando que a mesma constitui uma forma de relação privilegiada que afeta decisões políticas. Para compreender a corrupção é preciso ter em conta as relações estabelecidas no âmbito das instituições do sistema decisório, isto é, no nível do município; e analisar as relações entre Executivo e Legislativo a partir das regras que delimitam os processos de decisão política local, identificadas na Lei Orgânica do Município e no Regimento Interno da Câmara dos Vereadores.

Os casos citados por Silva (2007) revelam como a corrupção pode se organizar a partir de brechas no interior das instituições formais que integram a administração municipal. O caso Sevandija, porém, demonstra que estas instituições informais e ilegais que constituem os a organização de atividades corruptivas não são contraditórias ao aparato burocrático legal das instituições formais. Ambas as instituições coexistem e interagem, produzindo efeitos políticos diversos, como afirma Helmke e Levitsky (2006). No caso de Ribeirão Preto, a interação ocorreu de maneira ilegal, produzindo a manipulação regimental como mecanismo de poder para a organização de ilícitos na administração municipal.

A despeito das forças de universalização de procedimentos imposta pela letra constitucional, a coexistência com práticas informais não é incomum no cotidiano da vida política dos municípios brasileiros. A Constituição Federal de 1988, com o processo de descentralização transformou as estruturas municipais em entidades federativas, transferindo responsabilidades diversas no âmbito das políticas públicas e sociais, orçamentária-fiscal, de autonomia político-administrativa e de fiscalização e prestação de contas. No entanto, o universo de 5570 municípios brasileiros se mostra profundamente diverso e com dinâmicas particulares que tornam complexa a fiscalização e o controle político.

A análise acerca do fenômeno da corrupção em Ribeirão Preto confirma a hipótese de nosso trabalho, segundo a qual a confluência de interesses entre uma elite parlamentar local e o governo Dárcy Vera Nosso estudo buscou demonstrar como a confluência de interesses entre uma elite parlamentar e o governo Dárcy Vera produziu condições políticas e institucionais de manipulação regimental suficientes para concentrar o processo decisório e possibilitar o bloqueio das formas de controle político a cargo da Câmara Municipal e da fiscalização burocrática efetuada pelo Tribunal de Contas do Estado.

Não se trata, portanto, apenas de mecanismos de incentivo e desincentivo das instituições. Como afirma Lopez (2011), caso a explicação do fenômeno da corrupção pudesse ser resumida a mecanismos de incentivo e desincentivo, a robustez do sistema de controles institucionais seria suficiente para impedir o desvio e a apropriação de recursos públicos. O caso Sevandija é emblemático por demonstrar como as regras podem ser modeladas a partir da confluência de interesses e capacidade de manipulação por atores políticos, criando ambiente facilitador dos desvios ao inibir a fiscalização e o controle sobre o poder público local.

O caso analisado neste trabalho demonstra como foi possível, a uma elite parlamentar local, sobrepor-se ao sistema de universalização procedimental de prestação de contas a partir de prerrogativas municipais de auto-organização. Por meio da manipulação da organização interna dos trabalhos legislativos na Câmara Municipal de Ribeirão Preto foi possível minorar a capacidade de controle do poder Legislativo local. É importante ressaltar que Ribeirão Preto possui arcabouço institucional consolidado no tocante às principais instituições de controle, como Tribunal de Contas, Ministério Público, e órgãos interno como a Secretaria da Fazenda Municipal. No entanto, a Câmara dos Vereadores se insere como única instituição de controle horizontal permanente e constante, tendo no TCE um auxiliar em sua função fiscalizatória, e no Ministério Público mecanismos para realizar denúncias.

O município de Ribeirão Preto possui histórico recente de escândalos de corrupção que remontam ao período pós redemocratização. Este passado recente não impediu que a prática voltasse a ocorrer, nem tampouco inibiu o volume de desvio de recursos, que atingiram a casa dos 210 milhões de reais, segundo relato do promotor de Justiça Leonardo Romanelli. Contudo, é possível que a experiência de instituições como o Ministério Público e da mídia local com casos anteriores de corrupção possa ter legado maior atenção em relação às suspeitas de irregularidades.

A desorganização do esquema de corrupção ocorreu por meio de um “choque externo”, no qual participaram segmentos da sociedade civil, especialmente pela atuação da imprensa local, e do poder público, representados na figura de vereadores de oposição que faziam denúncias e buscavam organizar investigações, servidores públicos e do Ministério Público. As investigações por parte dos veículos comunicação jornalística local, as denúncias anônimas de funcionários da administração municipal e de vereadores da Câmara foram fundamentais para a atuação do Ministério Público e a desorganização do esquema.

O caso Sevandija destaca a importância da atuação de instituições de *accountability* e a existência de uma opinião pública crítica ao comportamento corrupto como elementos relevantes para o combate à corrupção. Neste sentido, a fiscalização política efetuada pelo poder Legislativo, e o controle burocrático por meio dos tribunais de contas e órgãos internos fiscalizatórios são considerados como complementares entre si. Apesar da perda de confiança nas instituições representativas, em especial nas arenas parlamentares dos diversos níveis de poder no Brasil (MENEGUELO, 2012), o Legislativo constitui elemento central na capacidade de controle político sobre abusos no exercício do poder e na execução do orçamento público.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A.; LOPEZ, F. (2014). Representação política local e clientelismo. In KERBAUY, M. T. M.; ROCHA, Marta Mendes da (Orgs.). Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: Ed. UFJF, p. 159 – 189.

ANTUNES, F.; FONSECA, F.; SANCHES, O. (2002). Controles internos. In SPECK, B. W. (Org.) Caminhos da transparência: Análise Dos Componentes de Um Sistema Nacional de Integridade. Campinas, SP, Brasil: Editora da Unicamp.

ANASTASIA, F.; SANTANA, L. (2012). Sistema político. In AVRITZER, L.; BIGNOTO, N.; GUIMARÃES, J.; STARLING, H. (Orgs.). Corrupção: ensaios e críticas. Belo Horizonte: Editora UFMG.

ABRAMO, C. W. (2005). Percepções pantanosas: a dificuldade de se medir a corrupção. In Novos Estudos Cebrap, nº 73, p. 33-37.

BIASON, R. C. (2012). Questão conceitual: o que é corrupção? In BIASON, R. C. (Org.). São Paulo: Balão Editorial.

BIGNOTTO, N. (2011). Corrupção e opinião pública. In AVRITZER L. & FILGUEIRAS F. (orgs.). Corrupção e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/De10201.htm.

BRASIL. Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

CARAZZA, B. (2018). Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro. São Paulo: Companhia das Letras.

COUTO, C. G. (1998). Negociação, decisão e governo: padrões interativos na relação Executivo-Legislativo e o caso paulistano. In: ANDRADE, R. C. (Org.). Processo de governo no município e no Estado. São Paulo: Edusp.

DANTAS, H. (2014). Prefácio: o desafio de compreender a política municipal. In KERBAUY, M. T. M.; ROCHA, M. M. (Orgs.). Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: Ed. UFJF, p. 5 – 8.

DESENVOLVE SP. Mapa da economia paulista. Recuperado de <https://www.desenvolvesp.com.br/mapadaeconomia paulista/ra/ribeirao-preto/>

DUENAS, G. e MOYA, E. (2015) Las relaciones sociales que possibilitan la corrupción en municipios: un estudio de dos casos. In *Revista Transparencia & Sociedad*, nº 3, p. 13-28.

EISENBERG, J. e MUDESTO, R. (2011). O declínio da ética pública. In *CADERNOS ADENAUER. Ética pública e controle da corrupção*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

FAORO, R. (2012). *Os donos do poder: formação do patrimônio político brasileiro*. (3ª Edição). São Paulo: Editora Globo.

FERNANDES, F. (2006). *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. (5ª Edição). São Paulo: Editora Globo.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. (1998). Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In *Revista Lua Nova*, nº 44, p. 91-106.

_____. (1999). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

FILGUEIRAS, F. (2016). *Corrupción y cultura política: su percepción en Brasil*. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/301778283_Corrupcion_y_cultura_politica_su_percepcion_en_Brasil.

_____. (2012). Marcos teóricos da corrupção. In AVRITZER L.; BIGNOTTO, N.; GUIMARÃES J. & STARLING H. (Orgs.). *Corrupção: ensaios e crítica*. (2ª Edição). Belo Horizonte: Editora da UFMG.

HALL, P. & TAYLOR, R. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. *Revista Lua Nova*, nº 58, p. 193-224.

HELMKE, G. e LEVITSKY, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

HOLANDA, S. (1971). *Raízes do Brasil*. 6ª Edição. Rio de Janeiro: INL/José Olympio Editora.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Recuperado de 23 <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sp/ribeirao-preto/panorama>.

JUSTIÇA condena Antonio Palocci por improbidade administrativa como prefeito de Ribeirão Preto. G1, Ribeirão Preto e Franca, 12 abr. 2019. Disponível em: < <https://g1.globo.com/sp/ribeirao-preto-franca/noticia/2019/04/12/justica-condena-antonio-palocci-por-improbidade-administrativa-como-prefeito-de-ribeirao-preto.ghtml>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

KERBAUY, M. T. M. (2016). *A morte dos coronéis: política e poder local*. Curitiba: Editora Appris.

KERBAUY, M. T. M. (2012). As Câmaras Municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. In MENEGUELLO, R. (Org.). O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, p. 63 – 94.

KERBAUY, M. T. M. e MARTINS, T. C. (2018). Instituições Informais, Trocas Políticas e Emendas Parlamentares no Contexto Municipal. In: XI Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP, 2018, Curitiba. Anais do 11º Encontro da ABCP, 2018.

KERBAUY, M. T. M.; ROCHA, M. M. (2014). Poder local e representação política nos municípios brasileiros: contribuições para uma agenda de pesquisas. In KERBAUY, M. T. M.; ROCHA, M. M. (Orgs.). Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: Ed. UFJF, p. 17 – 34.

LOPEZ, F. G. (2011). Práticas corruptas, estratégias de combate e normas sociais. CADERNOS ADENAUER. Ética pública e controle da corrupção. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer.

MARCH, J. & OLSEN, J. (2008). Neoinstitucionalismo: fatores organizacionais na vida política. Revista Sociologia Política, volume 16, nº 31, p. 121-142. 20.

MARTINS, T. C (2015). Organização e funcionamento da política representativa local: o caso do município de São Carlos. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de São Carlos. São Carlos. São Paulo. Brasil.

MELO, M. A. (2017). A mailaise política no Brasil: causas reais e imaginárias. Recuperado de <http://www.fundacaoastrojildo.com.br/2015/2017/10/19/a-malaise-politica-no-brasil-causas-reais-e-imaginarias-marcus-andre-melo/>.

MENEGUELLO, R. (2011). O lugar da corrupção no mapa de referência dos brasileiros: aspectos da relação entre corrupção e democracia. In AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. Corrupção e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

MENEGUELLO, R. (2012) Percepções públicas sobre o Parlamento brasileiro: dados dos últimos 50 anos. In MENEGUELLO, R. (Org.). O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, p. 13 – 34.

NASCIMENTO, E. O. (2009). Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. Revista Brasileira de Ciência Política, n.1, p. 95-121.

NORTH, D. (2018). Instituições, mudança institucional e desempenho econômico. São Paulo: Três Estrelas.

PASQUINO, G. (1998). Corrupção. In BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. (Orgs.). Dicionário de Política. (Volume 1). Brasília: Editora Universidade de Brasília.

PAVINI, C. (2016). MP aponta que vereadores de Ribeirão Preto tinham 318 apadrinhados. Portal A CidadeOn, Ribeirão Preto, 15 set. 2016. Disponível em: <<https://www.acidadeon.com/ribeiraopreto/politica/NOT,2,2,1196737,MP+aponta+que+vereadores+de+Ribeirao+Preto+tinham+318+apadrinhados.aspx>>. Acesso em: 05 jun. 2020.

PEREIRA, C. & RENNÓ, L (2001). O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político - institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. Dados, v. 44, no 2, Rio de Janeiro. p. 323-362.

PERES, P. S. (2008). Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 23, n. 68, pp. 53-72.

PINTO, C. R. J. (2011). A Banalidade da Corrupção: uma forma de governar o Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG.

PORTAL DE ESTATÍSTICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Recuperado de <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO. Recuperado de <https://www.ribeiraopreto.sp.gov.br/crp/dados/local/i01regiao.php>.

RIBEIRÃO PRETO. Lei Orgânica do Município de Ribeirão Preto. Recuperado de http://www.camararibeiraopreto.sp.gov.br/lei_organica.pdf.

RODRIGUES-SILVEIRA, R. (2014). A demografia das elites políticas locais: usando os dados do censo para avaliar a estrutura e as mudanças nos grupos políticos dominantes no nível local. In KERBAUY, M. T. M.; ROCHA, M. M. (Orgs.). Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: Ed. UFJF, p. 35 – 77.

SCHAFFNER, F. (2017). A trajetória de Palocci: de homem forte do PT a delator de Lula. GaúchaZH. Porto Alegre, 27 set. 2017. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2017/09/a-trajetoria-de-palocci-de-homem-forte-do-pt-a-delator-de-lula-cj83lql6s01mj01mjf358lvqk.html>. Acesso em: 1 jun. 2020.

SCHILLING, F. (1999). Corrupção: ilegalidade intolerável? Comissões Parlamentares de Inquérito e a luta contra a corrupção no Brasil (1980-1992). São Paulo: IBCCrim.

SANTOS, F. (Org.). (2001). O Poder Legislativo nos estados: diversidade e convergência. Rio de Janeiro: FGV.

SILVA, B. S. (2014). Produção legislativa e relações Executivo-Legislativo no nível local: uma análise das indicações e dos requerimentos na Câmara Municipal de Araraquara – SP. In KERBAUY, M. T. M.; ROCHA, M. M. (Orgs.). Eleições, partidos e representação política nos municípios brasileiros. Juiz de Fora: Ed. UFJF, p. 215 – 244.

SILVA, M. (2008). Poder local: conceito e estudos no Brasil. *Sociedade & Natureza*, (volume 20), nº 2, p. 69 – 78.

SILVA, N. C. (2007). O lugar da corrupção: deficiências e formas de controle na gestão de governo municipal. (Tese de Doutorado). Universidade Estadual Paulista. Araraquara. São Paulo. Brasil.

SILVA, V. R. (2015). Como a relação entre política e burocracia afeta a corrupção? Uma análise sobre os incentivos e constrangimentos sobre a corrupção nos municípios. (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. Recife. Pernambuco. Brasil.

SPECK, B. W. (2002) Caminhos da transparência: Análise Dos Componentes de Um Sistema Nacional de Integridade. Campinas, SP, Brasil: Editora da Unicamp.

THÉRET, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Revista Lua Nova*, nº 58, p. 225-264. YIN, R. (2005). Estudo de Caso: planejamento e métodos. 2ª Edição. Porto Alegre: Bookman.

TOLEDO, M. Delator da operação Sevandija é demitido da Prefeitura de Ribeirão Preto. Folha de S. Paulo, Ribeirão Preto, 19 set. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/09/delator-da-operacao-sevandija-e-demitido-da-prefeitura-de-ribeirao-preto.shtml>>. Acesso em: 28 mai. 2020.

ULLOA, C. A. N. (2016). Institucionalismo informal: tras las huellas de un discurso institucionalista informal. *Perfiles Latinoamericanos*, v. 24, n. 47, p. 283-306.

VIANNA, L. W. (1999). A judicialização da política e das relações sociais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan.

YIN, R. (2005). Estudo de Caso: planejamento e métodos. 2ª Edição. Porto Alegre: Bookman.

ANEXOS

**ANEXO A – ROTEIRO DE ENTREVISTA – VEREADOR MARCOS PAPA
(REDE)**

1 – Antes da Operação Sevandija ser deflagrada, alguns indícios de irregularidades já vinham aparecendo e sendo apontados pelo TCE em contratos da Coderp (desde 2013) com empresas terceirizadas. No entanto, não foram avante. Na sua visão, o que contribui para que esses indícios não se tornassem, na época, uma denúncia formal para investigação na Câmara?

2 – Quais CPIs tramitaram na Câmara acerca do caso Sevandija e como terminaram essas Comissões?

3 – A base de apoio (coalizão) da ex-prefeita Darcy Vera era substancialmente grande na Câmara dos Vereadores de Ribeirão Preto. A partir do caso Sevandija, como o senhor avalia o peso dessa aliança na criação de oportunidades para o crime de corrupção?

4 – A partir do caso Sevandija, quais os principais obstáculos para a fiscalização do Executivo pelo Legislativo no Âmbito municipal?

5 – Houve dificuldades para que algumas CPIs que apontavam indícios de irregularidades fossem montadas, tramitadas e concluídas na Câmara dos Vereadores. É possível fazer algumas conclusões sobre possíveis causas dessa dificuldade em levar adiante as investigações por meio das Comissões Parlamentares?

6 – Quais mecanismos o Executivo municipal e sua base de apoio dispõem para dificultar a investigação por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito?

7 – O valor de recursos desviados chama atenção por ser extremamente elevado, e o caso se tornou ainda mais emblemático por isso. O senhor enxerga alguma característica específica na forma como o esquema de corrupção foi montado no interior da administração pública que tenha facilitado as altas cifras de malversação de recursos?

8 – A Operação Sevandija revelou que havia cargos de chefia no interior da administração pública (Daerp, Coderp, Secretaria da Casa Civil) ocupados por indivíduos que participaram do esquema revelado pela Sevandija. Na sua avaliação, qual o peso, do ponto de vista estratégico, do posicionamento destes indivíduos para que a rede de desvios pudesse operar no município?

9 – O caso Sevandija revela que nos contratos ilícitos entre o poder público e empresas terceirizadas algumas instituições como o Daerp e a Coderp foram diretamente envolvidas no esquema. O senhor atribui as oportunidades de montagem de redes de corrupção também à existência de quais brechas?

10 – A Operação Sevandija revelou a existência de vários núcleos de desvio de recursos públicos (pagamento de honorários, fraude em licitações, indicação de cabos eleitorais em terceirizadas). Quais desses núcleos chegaram a ser investigados na Câmara?

9 – Gostaria que o senhor fizesse um breve balanço, a partir do que já foi apurado pelo Ministério Público, GAECO e CPIs, sobre quais as principais brechas institucionais, de licitação e/ou fiscalização, que deram oportunidade para a montagem dos desvios.

11 – A partir da experiência que o senhor teve neste tipo de trabalho envolvendo a fiscalização e investigação de mal uso de recursos, qual seria, na sua visão, o grande obstáculo para o combate aos crimes desta natureza na esfera municipal?

12 – Atualmente vemos uma participação muito grande da esfera da justiça na política, em grande medida dado a um reclame que a sociedade civil vem demandando perante a classe política. Como o senhor enxerga o papel do Legislativo local nessa agenda de combate aos crimes de corrupção?

13 – O relacionamento entre vereadores e prefeita com empresas privadas ocorreu após assumirem cargos públicos ou há indícios de que estes mantinham relações anteriores, no momento eleitoral, por exemplo?

ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA – PROMOTOR DE JUSTIÇA DR. LEONARDO LEONEL ROMANELLI

1 – Antes da Operação Sevandija ser deflagrada, alguns indícios de irregularidades já vinham aparecendo e sendo apontados pelo TCE em contratos da Coderp (desde 2013) com empresas terceirizadas. Na sua visão, o que contribuiu para que esses indícios não se tornassem, na época, uma denúncia formal?

2 – O valor de recursos desviados chama atenção por ser extremamente elevado, e o caso se tornou ainda mais emblemático por isso. Há alguma característica específica na forma como o esquema de corrupção foi montado que tenha possibilitado as altas cifras de malversação de recursos?

3 – A Coderp, uma empresa de capital misto, foi diretamente envolvida nos escândalos revelados pela Sevandija. Como o senhor analisa o papel desempenhado por alguns membros da empresa dentro do esquema de corrupção?

4 – A base de apoio (coalizão) da ex-prefeita Darcy Vera era grande na Câmara dos Vereadores de Ribeirão Preto. A partir do caso Sevandija, como o senhor avalia o peso dessa aliança na criação de oportunidades para o crime de corrupção?

5 – A Operação Sevandija revelou a existência de vários núcleos de desvio de recursos públicos (pagamento de honorários, fraude em licitações, indicação de cabos eleitorais em terceirizadas). Esses núcleos se relacionavam entre si? Se sim, quais os personagens chave formavam o elo entre estes núcleos?

6 – A Operação Sevandija revelou que havia cargos de chefia no interior da administração pública (Coderp, Secretaria da Casa Civil) ocupados por indivíduos que participaram do esquema revelado pela Sevandija. Na sua avaliação, qual o peso, do ponto de vista estratégico, do posicionamento destes indivíduos para que a rede de desvios pudesse operar no município?

7 – Houve dificuldades para que algumas CPIs que apontavam indícios de irregularidades fossem montadas, tramitadas e concluídas na Câmara dos Vereadores. É

possível fazer algumas conclusões sobre possíveis causas dessa dificuldade em levar adiante as investigações por meio das Comissões Parlamentares?

8 – O caso Sevandija revela que nos contratos ilícitos entre o poder público e empresas terceirizadas algumas instituições como o Daerp e a Coderp foram diretamente envolvidas no esquema. O senhor atribui as oportunidades de montagem de redes de corrupção também à existência brechas institucionais? Se sim, quais seriam estas brechas?

9 – Gostaria que o senhor fizesse um breve balanço, a partir do que já foi apurado pelo Ministério Público, GAECO e CPIs, sobre quais as principais brechas institucionais, de licitação e/ou fiscalização, que deram oportunidade para a montagem dos desvios.

10 – O relacionamento entre vereadores e prefeita com empresas privadas ocorreram após assumirem cargos públicos ou há indícios de que estes mantinham relações anteriores, no momento eleitoral, por exemplo?

11 – A partir da experiência que o senhor tem neste tipo de trabalho em que investiga crimes de corrupção, qual seria o grande obstáculo para o combate aos crimes desta natureza na esfera municipal?

ANEXO C – ENTREVISTA – PROMOTOR DE JUSTIÇA DR. LEONARDO LEONEL ROMANELLI

TAILON: Antes da Operação Sevandija ser deflagrada alguns indícios de corrupção já vinham sendo apontados pelo Tribunal de Contas do Estado, principalmente em contratos da Coderp com terceirizadas. Contudo esses indícios não foram avante, ou pelo menos no começo não se levantou qualquer investigação a respeito. Eu queria saber, na sua visão, o que contribuiu para que esses indícios, essas suspeitas de irregularidades, por exemplo, não tivessem ido avante logo nesses primeiros sintomas detectados pelo Tribunal de Contas do Estado?

LEONARDO ROMANELLI: Têm muitos fatores. Eu acho que os principais indicativos que havia anteriormente podem ser listados em três ordens: I) algumas irregularidades indicadas pelo TCE, tanto no contrato das catracas quanto nos terceirizados da Coderp. Ambos na Coderp, o caso das catracas e os terceirizados; II) ao mesmo tempo havia muitas denúncias na imprensa de Ribeirão, sobretudo a partir de 2011 ou 2012, que se referiam às mesmas questões que foram levadas para o TCE, catracas e terceirizados. As duas coisas chamavam muita atenção. A imprensa, sobretudo, já havia feito uma análise com os dados de fonte aberta mostrando que os gastos com terceirizados da Coderp tinham subido de cinco, alguns poucos milhões, para 30 milhões por ano. Isso em 2013. A própria imprensa já mostrava muito isso. E [o caso] das catracas também chamou muita atenção na época, da imprensa. E, por fim, III) Tinham algumas iniciativas, que não eram desprezíveis, na Câmara Municipal. Sobretudo, pelo menos uma, ou mais que uma pessoa, mas isso foi na primeira gestão, ou seja, 2009 a 2012. Sobretudo a vereadora Silvana Resende, que se você pesquisar vai achar uma série de pedidos dela para instalação de CPIs, os quais foram recusados, e isso é uma das fontes das nossas acusações no caso da Coderp, porque essa vereadora tentou mais de uma vez emplacar essas CPIs, que foram derrubadas sistematicamente pela situação, que constituíam justamente aqueles que eram os maiores indicantes dos terceirizados junto à Coderp. Então, havia pelo menos essas 3 fontes de notícias, indícios, e nenhuma delas foi para frente. Por que nenhuma delas foi pra frente, e aí vem o cerne da sua questão? Algumas delas foram trazidas para o Ministério Público Estadual, na área de improbidade administrativa. Havia também no Ministério Público inquéritos civis a respeito e nada disso andou, por quê? Na Câmara Municipal a gente

sabe porque não andou. Não andou porque a própria situação barrou. Na imprensa não andou porque não é o papel da imprensa fazer andar. A imprensa investigou, na medida do possível acho que foi muito bem feito o papel de levantar e trazer a luz os fatos, mas há esse limite [do papel da imprensa em levantar e apurar os fatos]. O que que não andou? Os inquéritos civis do Ministério Público e as denúncias perante o Tribunal de Contas. E aí, eu já fiz essa crítica internamente, acho que nós, do Ministério Público mesmo, nos episódios de controle, ficamos muito dependentes, desde a década de 90, do inquérito civil; da apuração de corrupção apenas com o improbidade administrativa. Quando entrei no Ministério Público, sempre agíamos focando na improbidade administrativa, que é civil. Contudo, olhando pela órbita civil, e eu já processei muitos casos nessa temática, em Brodowski eu era o condutor, você fica restrito ao âmbito civil. Isso significa dizer que você deixa de utilizar mecanismos criminais, que são muito mais invasivos e por isso muito mais efetivos. Interceptação telefônica, interceptação de dados etc. Acompanhamento de campo... Muita coisa na Sevandija foi acompanhamento de campo, muito bem feito pela política federal. Isso não era feito. Isso não era feito não só em Ribeirão Preto. Isso não era feito em nenhum lugar. Quando você tentava fazer o juiz indeferia... Porque “não, isso é demais... Não tem indício suficiente...”. E a gente sempre viu o sistema judicial como um todo... sempre foi [Tailon: moroso, nesse sentido?] Moroso não... Foi... tacanho... Foi... [Tailon: leniente?] Não sei se... Não chega a ser covarde, mas não quis encarar o problema do tamanho que ele era. Quis sempre relegar à esfera civil. Dizia que era um problema gigantesco. Todo mundo sabia que havia corrupção no Brasil. Sempre foi um dos países mais corruptos do mundo. “Tá, mas não vamos enfiar com tanta força a mão nesse pote. Vamos examinar, instala no inquérito civil... processa aí por improbidade que tá bom!”. Por que? Porque o processo de improbidade vai demorar anos. O que acontece com muitos casos nossos por improbidade? Anos depois ninguém é preso, mas o sujeito perde os direitos políticos. Perde mesmo! N prefeitos perderam os direitos políticos. Brodowski! Vou ficar só em Brodowski que é a realidade que conheço, posso falar com propriedade. Os últimos 4 prefeitos que foram instalados (processos por ação civil-pública) em 2012 nenhum deles pôde concorrer... pôde concorrer ao cargo. Estavam todos soltos, gozando dos seus bens, mas nenhum deles pôde concorrer. Esse é o efeito prático de uma ação civil-pública por improbidade administrativa. Anos depois, você vai ter a perda dos direitos políticos. Isso com todos, todos. 4 (prefeitos). São 20 anos de prefeitura de Brodowski e ninguém pôde. Cidades menores têm aquela coisa, as pessoas

acabam se eternizando, se revezando entre muito poucas, inclusive famílias. E eles não podiam concorrer, mas, esse é um lado positivo da improbidade, do âmbito civil [não podiam concorrer], mas tem um lado negativo: gozavam de seus bens. Nenhum bem bloqueado. O principal fim, da justiça, é recuperar o artigo, independente do direito de estar preso ou solto, dependendo da improbidade tem que estar preso, sobretudo quando estão, como muitos, fruindo e lavando dinheiro, sobretudo em nome de terceiros. Então essa é a realidade. Acho que é nisso que a gente esbarrou, confiar muito e não ter a coragem e o discernimento suficiente de ver que era preciso ir além. Era preciso algo mais forte. E isso vem, infelizmente, com a Lava Jato. Essa é a verdade. As pessoas só foram cair na real quando viram “não, realmente o problema é monstruoso”, e não é por causa de um partido, não é isso. Aqui em Ribeirão eram outros. Os personagens do governo em São Paulo eram outros, e está se vendo que a situação é muito similar. E nunca se quis enfrentar isso com a gravidade que se exigia. Com a amargura que o remédio exigia.

T: A Lava Jato deu mais legitimidade para o Ministério Público agir nesse sentido?

LR: Deu. Deu legitimidade social. Nesse sentido, legitimou perante a sociedade e isso forçou com que os outros juízes, que não são de Curitiba, não são de Brasília, percebessem “não, realmente a gente tem que ir além, a gente tem que ir adiante”. A gente já tinha feito isso na verdade em espectros muito menores, antes da Lava Jato. Em 2015 a gente conduziu aqui a Operação QI, de fraudes em concursos públicos, que atingia mais de 50 municípios do Estado de São Paulo, mais de... 10, enfim. Apenas aqui na nossa região, eram sobretudo de Ribeirão Preto, outros de São José do Rio Preto, enfim. Mas eram todas cidades pequenas, mas houve. Houve busca, prisão. A líder ficou presa. Era uma vereadora da vizinha [de Ribeirão Preto] Pradópolis. Ficou presa um tempo, foi solta recentemente, apenas por causa daquele HC [habeas corpus] do Supremo [STF] de cuidar de filho menor, ou seja, ela pode voltar à prisão a qualquer momento. Ela sofreu uma condenação de 24 anos. Perdeu muito as raízes. Então, já naquela época foi concomitante. [Depois de pensar um pouco] Talvez eu tenha dito errado, talvez eu tenha feito uma análise errada em dizer que isso se deve à Lava Jato. Talvez não se deva à Lava Jato, talvez se deva, mais do que à Lava Jato, aos movimentos de rua de 2013. 2013, 2014... talvez esses movimentos tenham tido um papel muito importante para mostrar que a população queria algo mais do que todo o

sistema estava dando, entre os quais o sistema de justiça, que é resposta aos desvios da corrupção. Como dizem, a população, no entender geral, é um povo que nunca gostou de política, mas isso vem se arraigando, a florando nos últimos anos, e uma das coisas que cobra é isso. Então essa seria uma resposta mais adequada.

T: Outra questão que me chamou atenção, inclusive quando pensava nas hipóteses do meu trabalho, que é o volume de recursos desviados. Há vários núcleos, dos honorários, dos contratos, das terceirizadas. O que eu queria saber é, a partir da sua experiência, tendo em vista que são vários casos que o senhor tratou sobre corrupção, é possível ver algo diferente na forma de organização desse tipo de esquema? Alguma atuação mais profissional, que permita esse tipo de desvio em larga escala? Porque quando estudamos alguns escândalos de corrupção, e agora o Ministério Público e a Justiça estão trazendo esses escândalos maiores, mas os casos que se tinham como emblemáticos, como o “Maluf”, por exemplo, eram quantias bem menores que as de hoje, que parecem ter tomado outra proporção em volume de recursos desviados. Então, na sua percepção, há alguma mudança, algum salto qualitativo na forma de organização criminosa no sentido de se profissionalizar mais? O senhor nota alguma mudança?

LR: Eu acho que conseguem desviar mais ou menos o que está disponível para ser desviado. O caso da QI... O volume total da QI... engraçado, a gente fez uma investigação aqui em 2012, há muito tempo atrás. É o caso Bytamed em Bebedouro (2009), em que desviam medicamentos que eram comprados com recursos públicos de duas empresas de fachada de Ribeirão Preto. Uma delas se chamava Bytamed, por isso o nome da operação Bytamed. Quase o crime prescreve. O caso era de 2009 e eles foram condenados no ano passado, em 2018. Uma morosidade, nesse caso específico da cidade, tremenda, e os recursos tirados giravam em torno de 175 mil reais. **TAILON:** 175 mil reais? (com certo espanto porque os valores da Sevandija e demais casos de corrupção são bem maiores). **Leonardo Romanelli:** Olha a sua cara [o promotor sorri]... sabe o que é isso? Nada. Isso é quase o que todos meus casos de PCC tem em patrimônio. A maioria, imensa maioria. E em corrupção não é nada [se referindo ao fato de estarmos acostumados com altos números dada a recorrência de grandes escândalos]. Daí em 2015 a Operação QI, 2 milhões de reais. Era muito. A última foi menos de 200 mil. 2 milhões, dez vezes mais. Sevandija 210 milhões de reais. Então, é que, imagino eu, em Bebedouros estamos tendo uma fração do que havia num caso muito específico.

Era um núcleo ligado ao departamento central de saúde. Operação QI eram núcleos apenas de concursos públicos que geram muito pouco recurso. Então de onde você vai tirar o dinheiro numa fraude de um concurso público? Das inscrições. Mas você não vai tirar muito das inscrições do concurso público senão você inviabiliza o próprio concurso. E você vai tirar a propina em cima do valor das inscrições. Então por isso que o valor é baixo. Lógico que deixou-se de arrecadar, de contratar uma empresa adequada, e pior ainda, você viabilizou que a aquela empresa que é contratada assim colocasse para dentro pessoas que eram indicadas por políticos. Foi o que a gente conseguiu concordar em alguns casos. **TAILON:** Na Sevandija, inclusive? **LEONARDO ROMANELLI:** Na Sevandija confirmou isso, embora fossem outras empresas e por outras razões. Pelo menos no caso da QI havia concursos públicos. Na Sevandija era caso de indicação política. Mas ainda depende também de quem você tem no poder. No caso aqui da prefeitura de Ribeirão Preto, a equipe de governo era muito ruim. Se você for ver a qualificação das pessoas que aqui estavam eram muito ruins. Eles foram ficando ao mesmo tempo extremamente a vontade, entre 2009 e dois mil e... da primeira para a segunda gestão, o Marco Antonio dos Santos, que é um ator central, que está implicado, acusado e preso por normas de processo, antes ele era secretário da Casa Civil no primeiro governo, era secretário de administração municipal no governo. No segundo ele passou a secretário da administração, superintendente da Coderp e do Daerp, que têm orçamentos enormes e que aumentaram também, sobretudo o da Coderp aumentou, no primeiro, chegando a mais de 30, 40 milhões por ano. Então, tem esse fator: quanto mais as pessoas ficam, se alongam no poder, mais elas vão ficando a vontade para aumentar o desvio de recursos, que antes poderia ser pequeno e depois chegou a essa cifra enorme. Esse é um dos fatores que contribui. E depois, a gente não tem como saber quanto que foi desviado, aquilo que não foi identificado. A gente sabe que em Ribeirão existem indícios de outras fraudes que simplesmente não conseguimos apurar. Acabaram passando ao largo daquilo que foi surgindo e acabou sendo mais imediato.

TAILON: Com relação à Coderp, qual o papel da empresa nos núcleos de corrupção? Porque a Coderp é uma companhia de desenvolvimento então, como você disse, passa por ela um volume de recursos bem grande. Eu queria perguntar o seguinte: do ponto de vista estratégico para a montagem do esquema, qual é a centralidade, ou qual o papel da Coderp?

LEONARDO ROMANELLI: É muito grande. A Coderp, como diz o nome, é a companhia de desenvolvimento regional... Ela foi criada para ser uma companhia de desenvolvimento de âmbito, de aspecto regional, como para unir e girar um milhão de dados, mas isso não aconteceu e ela virou uma companhia de TI, tecnologia da informação. Disso ela serve para prover o email da cidade, a folha de pagamento, isso ela faz; dos computadores, dos softwares. Antigamente, a impressão dos documentos era tudo pela Coderp. Enfim, ela faz TI na cidade, e por muito tempo fez isso muito bem, com muito... profissionalismo bem satisfatório. Nessa gestão [Darcy Vera] que ela passou a ser usada para cabide de emprego. **TAILON:** A presidência é indicada? **LR:** A presidência é indicada, ela é uma empresa de economia mista. Até mesmo políticos têm ações, têm participação. Por ser economia mista ela tem que ser 51% de capital municipal, poder público, e 49% privado. Mas a Coderp era, pelo menos até a última vez que a gente olhou, era mais de 99% público, e pouquíssimo capital privado. Então o poder público realmente manda nela, controla completamente, e indica, assim, os seus superintendentes. Muitos anos foi por composição política, por muito tempo foi um feudo, um local para pôr políticos do PMDB. Isso foi rompido com o Marco Antonio dos Santos, que foi um intruso ligado ao PSB, que passou a comandar e foi justamente quando teve o ápice de cargos, de repasse de dinheiro em contratos guarda-chuva, que a gente chama aqui. Permitiu que fizesse uma série... permitiu que contratasse muita gente, e os trabalhos iam para o que seria uma área de TI, que não acontecia por que a gente ia ver e na verdade as pessoas estavam com cargo desde zelador de posto de parque, com nenhuma atenção à finalidade do contrato. A gente chama de contratos guarda-chuva esses contratos grandes em que se recontratava terceiros, então a indicação dos personagens ligados aos políticos, os tais dos “indicados políticos”.

T: A Operação Sevandija revelou a existência de vários núcleos, e eu quero saber o seguinte: quais as ligações enquanto personagens centrais entre esses núcleos? Têm algumas pessoas-chave que estão ligadas a todos estes núcleos revelado pela Sevandija?

LR: A pessoa chave que é ligada a todos esses núcleos é o Marco Antonio, justamente o Marco Antonio. A Darcy Vera não aparece no núcleo Daerp. Ela é citada em uma interceptação telefônica apenas, que ela encontraria num dia que o gerente da empresa veio para Ribeirão, mas ela ia encontrar ele [áudio difícil de identificar o lugar, dos 22,30 minutos aos 22,40 minutos] porque estava tendo um evento, um evento político.

Então era algo natural. Nada nos indicou que ela tenha tido parte. De todos, nenhuma... tem um relator deste caso, ele nunca tratou com ele. Ele só falava no telefone para... ela ligava todo dia para ele. Era o diretor-técnico do Daerp. Ligava todos os dias “Tá tendo por quê?”. Ela atendia muito a população de forma muito direta, então ligavam para ela “Prefeita, está faltando água na minha rua”, daí ela ligava para o sujeito e falava “não, tá faltando água pessoal”. Era uma forma muito pouco profissional, mas o contato que ela tinha com ele era isso, era banal. Ele se tornou um colaborador premiado, e não tem nenhum... nada que ligue ela a esse esquema. Uma figura, a única que liga mesmo, é o Marco Antonio dos Santos, porque ele era o superintendente, tanto, como a gente falou, da Coderp na época dos desvios, como do Daerp, e ele foi quem conduziu a propina e o suborno nesse caso, como era o secretário de administração ele teve participação específica no caso dos honorários. E o único contato que ele tem bem pouca participação (ou não tem, acho que não é réu) é no caso das catracas, porque o caso das catracas é anterior a ele ter assumido a Coderp. Foi gestão anterior. Então ele é a figura central, não a toa ele foi assessor parlamentar da prefeita desde que ela era vereadora em Ribeirão, foi com ela quando ela se tornou deputada de São Paulo, retornou com ela para a prefeitura em Ribeirão já assumindo postos-chave, e depois ganhando cada vez mais espaços, mesmo porque ambos eram do DEM, migraram para o PSB [Na verdade, PSD, de Gilberto Kassab] logo que foi fundado. Logo que foi fundado o PSB [PSD] você vai ver, procura na imprensa que vai encontrar isso: fotos dela com o fundador do partido, o Kassab, e logo em seguida com a própria Dilma, sendo as mulheres de destaque na política nacional. Então era uma pessoa de destaque, foi um destaque do partido, e ele era o diretor, presidente regional, ou municipal, do partido. Então ele sempre foi uma pessoa de grande influência perante ela. Ela é uma pessoa carismática. Muito populista, uma liderança muito carismática, e ele fazia a parte realmente da política. Quem cuidava da política dos... **TAILON:** Questão de coalizão, alianças também era ele então? **LEONARDO ROMANELLI:** Das coalizões, tudo isso aí era com ele. Então todas as questões mais é que passavam por ele, então acabou sendo a figura central que une todos os malfeitos e benfeitorias. E como eu disse, por outro lado, ele é um advogado de Ribeirão Preto, que nunca antes de ser... Qual é a formação dele? É formado em política, administração pública? Não. Nada. Qual é a qualificação dele para exercer tanta coisa? Nenhuma. De âmbito político, profissional. Formação: político. Formado em direito, exerceu, tinha um escritório, que, aliás... mas a formação dele era isso, era um político. E daí que eu falo que uma parte que contribuiu para esse

desastre que foi essa administração, não só desastre em corrupção, mas eles assumiram com um caixa positivo deixado pelo antecessor, e que era um superávit minúsculo de 20 milhões. Minúsculo para um orçamento de 200 bi. Coisa pouco superior a 10 milhões de reais em caixa, mas isso já é bom, era 2009, a gente já estava em crise, mas eles largaram com 300 milhões de déficit. Então não foi a toa esse déficit. Foi corrupção, mas não foi só corrupção, você tinha um orçamento de 3 bi/ano, durante 8 anos da gestão dela, ou 7,5, passada, mas enfim. Foi má administração, porque não só ele, mas a maioria da equipe eram quadros fragílimos. Pessoas de... se for ver a formação deles, a experiência, o que eles realmente trouxeram... isso contribuiu muito. Se a questão é essa, como que uma prefeitura muito grande, muito bem organizada, consegue ser corrompida dessa forma, essa é uma das explicações. Quadros de baixíssima qualificação. Por exemplo, essa vereadora, Silvana Resende, não foi reeleita, ou não se recandidatou, em 2012 para a segunda legislatura. Diminuiu também a fiscalização sobre os atos do Poder Executivo. Os políticos que tinham na oposição na segunda gestão eram Ricardo Silva... **TAILON:** Marcos Papa? **LEONARDO ROMANELLI:** Marcos Papa **TAILON:** Chegou a colocar algumas CPIs também **LEONARDO ROMANELLI:** A vereadora... esqueci o nome dela... mulher que ficou do PSDB, mas fazia uma oposição mais cansada, já tinham visto a Silvana Resende apanhar muito, eles mesmo. Tudo parava. O único que tinha mais disposição era o Ricardo Silva, mas cujo objetivo não era brigar de frente. O Ricardo Silva foi alvo de interceptações telefônicas da Sevandija. Em diálogos em que ele e a Darcy inclusive trocam ali... gentis ameaças, vamos dizer, mas acabam se compondo. O que ele queria? Ele não queria levantar. Ele queria assumir e tocar o dele. Não queria descobrir nada.

TAILON RODRIGUES: Interessante. É nesse mesmo sentido que gostaria de fazer a próxima pergunta. Hoje temos aquele impasse sobre governabilidade, coalizão, criminalização da política ou não, enfim. Gostaria de saber o seguinte: a partir do caso Sevandija, como o senhor analisa o peso das alianças montadas pela Darcy Vera, no primeiro e no segundo mandato, para conseguir ou pelo menos postergar as investigações e a fiscalização dos malfeitos? Porque por mais que tenham... em Ribeirão Preto acho que são 19 vereadores (?) **LEONARDO ROMANELLI:** Agora são 27. Na época eram 21. Não sei se foi na última, 2016, ou agora 2019, 2017, criou 20 e poucos. **TAILON RODRIGUES:** E quando eu comecei a ver no primeiro mandato dela tinha uma coalizão de “trocentos mil partidos”. Eu quero saber qual é o impacto que o senhor

vê dessas alianças no sentido de limitar a fiscalização, que também é uma atribuição do Legislativo?

LEONARDO ROMANELLI: Isso foi muito bem mostrado em alguns relatórios de investigação. Tem um relatório muito específico sobre isso, que a gente apresentou na alegação final do caso Coderp-terceirização que examina apenas essa questão. Quantas CPIs, quantos movimentos da Câmara foram obstados pela coalizão? A gente tem quase que um a um desses casos. **TAILON RODRIGUES:** Eu tenho acesso a esses?

LEONARDO ROMANELLI: Tem. Ele faz exatamente isso. Mostra claramente que eles [a base de coalizão] enterraram propositadamente mediante paga o parecer do Tribunal de Contas, que rejeitava as contas, aliás, o Tribunal de Contas rejeitou (outro fator importante) pelo menos desde 2011. Eu fiz um levantamento disso, e você consegue pelo google. Várias contas dela foram rejeitadas pelo TCE. Afinal de contas ele rejeitou quase todas, e a Câmara aqui aprovava, aprovava, aprovava. Isso em 2016 estava em discussão. Durante as interceptações telefônicas ela negocia isso. **TAILON**

RODRIGUES: Isso que é interessante, porque as instituições estão captando [identificando mal uso do dinheiro público]. **LEONARDO ROMANELLI:** Sim, o

TCE sabia. Neste aspecto o TCE fez a parte dele, “por A + B”. As contas foram, inclusive, rejeitadas, e a Câmara aqui afastava, criava essas limitações todas, afastava os pareceres do TCE, e acabava louvando aí a prefeita com aprovação e a gente foi ver porquê. Todos eles estavam unidos, no mínimo, no esquema da Coderp, que tinha um papel muito central nisso. Têm ligações que revelam que foi utilizada a Coderp para aprovação das contas dela. Isso a gente sabe pela interceptação ser concreto, o que a gente viu. Agora, pela “CMA” a gente baixou. Se você quiser também poder fazer isso. Basta ir no site da Câmara e ela tem lá, todas as votações. Difícil é você achar quais foram de CPIs, instalação de CPIs. Mas tem lá, e a gente analisou um por um e tem o quórum, e fica muito claro. Na maioria das vezes a situação (tal como indicada como situação) e assim como são os indicantes e as indicações políticas pelas listas que foram apreendidas nos mais diversos lugares, são justamente aqueles que enterravam, impediam as CPIs, ou trocavam CPIs por...não chama CPI aqui, chama... **TAILON**

RODRIGUES: CEI? Comissão Especial de Inquérito. **LEONARDO ROMANELLI:**

Isso, CEI. E trocavam isso por, enfim, outras muito mais frágeis. **TAILON**

RODRIGUES: Às vezes até criavam outras para barrar. **LEONARDO**

ROMANELLI: Sim, eles criavam outras para impedir que se criassem aquelas que eram devidas. Mas isso está muito... esse relatório é muito específico sobre isso.

TR: Promotor, estamos quase acabando aqui. Depois da Lava Jato eu comecei a acompanhar alguns estudos de ciência política sobre, e na Lava Jato a gente viu uma conexão muito forte entre o financiamento de campanhas, entre empresas que doavam e depois eram favorecidas em troca. No nível municipal parece que essa dinâmica é um pouco diferente. Tem indícios de que haja alguma conexão eleitoral, pré-campanha, ou toda essa montagem é pós-início de mandato? Por que seria uma diferença.

LR: Na Lava Jato a gente viu isso de forma muito clara. Aqui não. A Atmosphaera, que é a empresa maior beneficiada, cujo sócio depois tinha milhões de reais em patrimônio em nome da empresa, em nome dele próprio, e não é um doador. A outra empresa que é do caso Daerp também não, mesmo porque a licitação do Daerp foi... começou a ser feito o procedimento já com características ilícitas já em 2014 apenas. A eleição dela tinha sido em 2012. Então foi distante, foi muito posterior. E o resto eram tratos políticos. As 2 grandes empresas aqui, a AEGEA e a Atmosphaera, as maiores aqui em [áudio de difícil compreensão entre os minutos 34,10 e 34,20] não foram. A única que eu não sei te responder, realmente a gente não olhou sobre esse prisma, foram as empresas que ganharam as licitações do caso “Catracas”, e que essa era em 2010/2011. É um possível financiador, e a gente não chegou a examinar.

TR: A partir do que o Ministério Público apurou até aqui o senhor consegue identificar algumas brechas institucionais na formação de contratos em si, que poderiam ser reformados, ou você atribui isso à própria prática criminosa e que uma reforma institucional tem limites para atuar. Há alguma brecha institucional em que você vê?

LR: Têm muitas! As brechas são de pessoal comissionado. De colocar “N” cargos, que deveriam ser técnicos, a pessoas indicadas por critérios políticos. A Coderp é o maior exemplo disso, embora sejam pessoas sem poder decisório. Mas quanto mais concursados internos você tem, maior a chance de que eles próprios se neguem a fazer, e consiga uma maior fiscalização.

TR: No caso dos vereadores o que eles ganhavam era com relação aos cabos eleitorais além de algum repasse?

LR: Eles ganhavam uma propina do Marcelo Plastino, e tinham os cabos eleitorais, que eles as pessoas de confiança deles, e alguns vereadores, está indicado, que tomavam de volta parte dos salários que as pessoas indicadas recebiam. É o famoso... **TR:** “Dobradinha”? **LR:** “Dobradinha”, “rachinha”. Têm vários nomes aí, no Rio de Janeiro é um, aqui tem outro, então tem essa peculiaridade.

TR: Para encaminhar já para o final da entrevista, gostaria de saber dessa sua experiência. O senhor trabalhou bastante no nível municipal, cidades de grande porte, de porte pequeno... Qual é hoje o grande obstáculo para o combate à corrupção, uma vez que ela foi identificada, e também o grande obstáculo para que se diminua sua ocorrência, no sentido da prevenção? Você pode falar algo sobre?

LR: Em primeiro lugar acho que a criação de uma cultura. Acho que nós temos uma cultura de aceitação disso, de corrupção em todos os níveis, desde coisas banais da vida pública, de parar em lugar reservado para pessoas que têm necessidades, ocupação do espaço público no Brasil. **TR:** Eu faço essa pergunta e lembro que o seu pai era antropólogo, e acho interessante que você começou falando de cultura. **LR:** É inevitável não é? Acho inevitável, porque a gente tem uma ocupação dos espaços públicos aqui afrontosa, indecente. Não estou falando de jogar lixo na rua, mas você têm aterros, as pessoas transformam os espaços públicos em aterros. As pessoas jogam sofá, jogam lixo no mesmo lugar, e é um espaço público. Então, desde essa pequena constatação, essa irregularidade é vista no Brasil como normal, e isso acaba sendo visto como normal em todas as esferas, dentre as quais dentro do povo mesmo. A gente tem uma cultura que precisa ser enxergada, que precisa ser vista, discutida e alterada. Com isso você simplesmente vai fazer o começo, mas desde que a criança está entrando na escola. E, por outro lado, já num ponto específico dentro da administração municipal, um ponto primordial é reduzir os cargos indicados, comissionados. Qualificar os cargos internos, valorizá-los, reduzir àqueles que são técnicos, empoderá-los. Tem muita gente boa no serviço público que não consegue trabalhar, encostada porque ficam ao sabor de maus governantes. Se tiver empoderando, vamos ter mais pessoas compromissadas e mais tendentes a revelar as fraudes. Não tem sido pouco nos últimos tempos secretários de

governos, cargos internos que têm nos procurado para denunciar. Isso vem desde as últimas investigações, coisa que não se via no passado. Algumas acabam sendo obstadas pelo sistema. Por isso que foi até para a imprensa; foi noticiado na imprensa regional, e depois voltou atrás, mas você vê que têm já fagulhas de um maior inconformismo, uma menor aceitação. A gente acha que isso é importante que continue. Continue não somente aqui em cima, que não vai resolver, mas tem que começar debaixo, começar a partir da educação. O brasileiro precisa deixar de ser condescendente com as suas próprias irregularidades do dia a dia, de parar em local que não se deve parar, jogar lixo banal na rua. Para a gente poder cobrar o mais a gente que fazer o menos. Você deve conhecer a teoria das janelas dos vidros quebrados. É justamente as pequenas infrações que vão se tornando grandes infrações, se admitimos o pequeno também admitimos o grande.

TR: Minha última pergunta é se os órgãos de investigação e controle estão integrados. Acompanhei algumas entrevistas suas sobre o GAECO, a polícia federal, e você começou nossa entrevista falando sobre esse "salto" da questão de improbidade administrativa para a questão criminal. Gostaria de saber na sua visão como estão esses órgãos atualmente, se estão mais integrados ou não.

LR: Estão. Estão bem mais integrados. Desde algum tempo a gente vem trabalhando em forças-tarefas, Operação QI foi assim, Operação da fraude na merenda, Alba Branca foi com a força-tarefa da polícia civil, não foi nem com a federal, Sevandija, polícia federal... enfim. Hoje já estamos fazendo outros trabalhos com outros parceiros do próprio estado, seja secretaria da fazenda, outros órgãos de controle, TCU, TCE tem participado então, isso é um fator, também com os dados da tecnologia da informação que vai facilitar e alargar a fiscalização. Vai tornar ela mais presente, mais simples. E é aquilo que a gente fala: quanto mais o cidadão mesmo puder participar, olhar ele mesmo, ser minimamente educado para conseguir entrar nos sistemas de transparência, de examinar... **TR:** Ver o que o seu vereador, o seu deputado está fazendo. **LR:** Exatamente! Isso tudo só vai fortalecer a própria democracia. Porque a corrupção, talvez grande mal dela seja que ela esgarça, aguçando essa sensação de descontrole da coisa pública, ela esgarça o nosso tecido social e ela fragiliza a democracia. Parte da população, a partir dos escândalos, eles não querem mais a investigação, eles querem o fim da política. Eles querem o fim da política tal como ela é hoje, da democracia liberal

que nós temos, sem saber o tanto que se custou para chegarmos até aqui. Isso talvez seja o mais perigoso.

ANEXO D – ENTREVISTA – VEREADOR MARCOS PAPA (REDE)

Marcos Papa: No mandato parlamentar, você pode ser um cara que usa a política como trampolim para enriquecer, você pode ser um cara que “nem fede nem cheira”, ou você pode ser um cara que vai transformar. Se você veio para transformar você não para um minuto. As necessidades são muitas, as necessidades são muitas. **Tailon Rodrigues:** É, numa cidade como Ribeirão... eu acompanho um pouco o seu trabalho. **MP:** O sistema partidário não atendeu à população. Eu falo que são herdeiros perdulários da redemocratização, porque conseguimos a redemocratização, só que os partidos não foram se atualizando. No fundo acredito é por uma característica dos brasileiros, que terceirizam a política para os políticos, e eu falo que política é muito séria pra você deixar só nas mãos dos políticos (se você quiser colocar essa frase no teu trabalho é um artigo que estou escrevendo pra semana que vem). Então por força disso, os partidos foram construindo muros entre eles e a sociedade. A sociedade é outra coisa. E os políticos foram... assim, você fala 4,5% para os Legislativos é muito dinheiro? Depende, depende. Se você tem os parlamentares preocupados em aumento de salário, verbas de gabinetes, aposentadoria e ficar acomodando cabo eleitoral em concursos fajutos, como é o caso daqui... A Câmara Municipal tem 38 porteiros... fizeram uma excrecência chamada incorporação reversa. Eu chego pra você e falo assim “Tailon, R\$10.000,00 tá bom pra você como comissionado?”, “Tá bom”, “O Papa, mas se você perde a eleição como é que eu faço”, “Eu vou fazer um concurso aqui na Câmara...”, os caras fizeram isso que eu tô te contando, “Faço um concurso pra porteiro com salário de R\$ 1.200,00”, “R\$1.200,00?”, “Calma, só vai cabeça de bagre prestar, você é advogado, você passa, aí eu faço uma lei que você incorpora seu passado de comissionado. Isso é incorporação reversa. R\$11.200,00 tá bom?”, “Aí tá bom”. Aí quinquênio, sexta parte não sei quê, os caras chegam de Land Rover aqui na Câmara... e o subsídio do vereador é R\$10.000,00 e nem mais um centavo. Não tem fundo de garantia, não tem férias, não tem... nada. Você pode fazer outra coisa na vida, pode, mas eu duvido que faça um mandato como eu faço. Duvido! É só olhar a prestação de contas... eles nem prestam contas, mas é só comparar e aí vamos ver quem tem mais garrafa pra vender. Você não é do tempo desse ditado né? **TR:** Não. **MP:** Porque assim, hoje em dia garrafa é um troço fácil, você vê que os supermercados nem têm mais os carinhos que trocam os vasilhames porque custa caro aquele funcionário, então, na china 1 centavo de dólar, 2 centavos de dólar uma garrafa. Então é do tempo que garrafa era caro né, então vamos

ver quem tem mais garrafa pra vender. O que que eu fiz aqui, na hora que eu tomei contato no início... **TR:** Isso no seu primeiro mandato? **MP:** Não, no segundo. No meu primeiro mandato eu foquei muito no Executivo, porque havia uma organização criminosa lá, e eu não olhei muito pra Câmara. Então quando eu comecei o segundo mandato que eu comecei a olhar pra Câmara eu peguei isso... “Mas pera aí, que história é essa?” Sabe o que eu fiz? Fiz uma lei acabando com isso. E qual sempre foi a minha estratégia? Quando eu pego uma ilegalidade eu comunico por escrito... então eu comunicava a administração “Olha, essa licitação do DAERP tá errada por causa disso, disso e disso”. Aí eu pego esse comunicado e copio à imprensa e publico no meu site. É uma ação coordenada. Alguém pode dizer... outro dia um cara me disse “É um jeito elegante de dizer que você jogou bosta no ventilador”. Então, só que é uma estratégia mesmo. Eu posso estar errado, eu comunico à administração por escrito, publico no meu site e copio à imprensa. Aí a cidade inteira fica sabendo que aquela licitação tem treta. E aí eles subestimaram tanto a capacidade jurídica da nossa assessoria, quanto a minha coragem de ir à frente. Por que o que se vê no Brasil normalmente? O cara cria uma CPI, revela um escândalo e ele some. O povo fala que vira pizza. Com razão, porque esse presidente de CPI tá presidindo um inquérito. Eu cheguei a quase dar voz de prisão a um advogado de investigado aqui porque eu tô presidindo um inquérito, “Se alguém avacalhou com CPI nessa Câmara ou em outro Legislativo não fui eu! Eu tô presidindo um inquérito! Então dr. advogado, o senhor pode se dirigir ao seu cliente quantas vezes o senhor quiser, não se dirija ao presidente sem permissão”. Não formalizo um preciosismo. É até pedagógico pra população entender que presidente de inquérito pode dar voz de prisão. Um delegado não preside um inquérito policial, promotor não preside um inquérito? O parlamentar preside um inquérito. Só que a população acostumou com isso. O cara revela um escândalo, começa a produzir uma prova, daí ele vira para o investigado e diz “E aí, o que eu faço com isso? Eu publico, eu vou adiante?” a gente foi adiante, em vários casos. Ao todo foram 12 processos. A Sevandija aproveitou 3 deles e aprofundou a investigação pro ponto de vista criminal. **TR:** 12 você fala relativo a este escândalo? **MP:** Não, eu processei a antiga administração 12 vezes. Dentre os 12, 1 foi a CPI do DAERP. **TR:** Essa chegou a ser concluída? **MP:** Concluída. Concluí, essa daí eu vou entrar mais no detalhe com você. Depois foi a questão dos honorários pra advogada Zuely, e as contas da prefeita. Então são 3 exemplos de atuação parlamentar distintos. A CPI veio por uma denúncia de funcionários do DAERP... “Olha Papa, essa licitação tá errada”. E aí os funcionários começam a , adquirem sua confiança quando você

vai pra cima de verdade. Me trouxeram as informações, tem um instrumento parlamentar que se chama Requerimento... o Requerimento você requer ao prefeito, e ele é obrigado a te responder com documentos oficiais. Eu requeri informações sobre o processo, me mandaram os editais e o que eu percebi? Superfaturamento e direcionamento. Por que direcionamento? Porque eles colocaram tantas exigências no edital que era para desqualificar participantes e pra ganhar a AEGEA Saneamentos, que é uma gigante do saneamento no Brasil, com ações em bolsa de valores, assinado pacto global anticorrupção, super bonitinho... **TR:** AEGEA não é de Ribeirão? **MP:** Não, a AEGEA é uma gigante e a AEGEA Engenharia, que venceu a licitação em Ribeirão é filha da AEGEA Saneamento, é uma subsidiária da AEGEA Saneamento. Então eu apontei os indícios de superfaturamento e direcionamento. A administração não me deixou montar uma CPI. A base aqui me bloqueou, não aprovaram a CPI. A base estava mancomunada com o desgoverno anterior. E aí eu tive que me calar. E depois não me deixaram nem criar uma comissão de estudos. Barraram minha comissão de estudos também, por quê? Porque tinha treta. Eu fiz uma coisa que não se faz. Eu fui no Ministério Público denunciar um contrato que ainda ia ser assinado. O promotor falou assim “Mas eu não posso fazer nada”. Aí eu disse “Você pode sim, você pode gritar comigo. Nem que seja pra você gritar pouco. Você não precisa instaurar um inquérito. Você grita comigo?”. Ele falou “Grito! Como é que você quer que eu grite?”. Ele também escreveu pra administração “Também percebo indícios e tal...”. é inusitado isso, o Ministério Público se manifestar por antecipação de um fato positivo. Mas ele fez e isso deve ter chamado a atenção dos outros promotores. O fato é que, eu não consegui colocar a CPI, mas o Ministério Público investigou, pegou os caras, derrubou a base aliada aqui, porque depois teve 2 outros fatos que compuseram as provas para o Ministério Público e o GAECO afastar, a Justiça afastar a pedido do Ministério Público. Os caras caíram, os suplentes assumiram e eu aprovei a CPI. Aí uma jornalista fez uma pergunta interessante, “Mas pera aí, se já tem a Polícia Federal e o Ministério Público investigando, por que montar uma CPI?”. Eu falei, “Boa pergunta. Porque eu quero ir a fundo, eu quero ver os documentos, eu quero ver os métodos que eles usaram pra fazer essa licitação vingar, com direcionamento e superfaturamento. Porque eu quero pegar os responsáveis”. E aí fiz a CPI, descobri os métodos. Pra você ter uma ideia, os fiscais da obra jamais foram notificados que eram fiscais. **TR:** Isso eu cheguei a acompanhar. **MP:** O diretor que tá preso, o Mantilla, ele simplesmente falava pros caras “Olha, passa lá na obra, vê se tá tudo certo e tal”, e ele mesmo fazia as medições e mandava o caixa

pagar. Quer dizer, ele mesmo era o operador. Normalmente qual é o caminho? Você nomeia fiscais, funcionários de carreira que vão medir e emitir relatórios técnicos, assinados por eles e aí o diretor confere e a tesouraria paga. Não! Os fiscais eram afastados. Eles vieram confessar isso em CPI. “Eu não sabia que eu era fiscal dessa obra. Eu emitia relatórios dizendo que tava andando bem a obra”. “Cadê as medições assinadas por vocês?”. Nenhuma. Tudo era o diretor que assinava e mandava a tesouraria pagar, e o desvio, eu calculei na época eram 19 milhões, é meu o pedido ao Ministério Público do bloqueio de 18 milhões da AEGEA. Dr. Leonardo Romanelli, que é o chefe da operação aceitou meu ofício, pediu pra justiça bloquear, a justiça bloqueou. Porque você vai aprendendo né. O cara faz delação, ganha prêmio, redução de pena e o dinheiro? A gente pediu o bloqueio, a Justiça bloqueou os 18 milhões, quando saiu a sentença esse dinheiro veio para o caixa do DAERP.

Então a CPI teve essa função, e aí a gente ia trocando ideia junto com os promotores. **TR:** No caso, especialmente o Leonardo Romanelli, que é o chefe do GAECO? **MP:** Que é o chefe do GAECO. O Fábio, acho que é Fabio o nome do outro, Frederico, perdão. Dr. Frederico, e tem um terceiro, que agora está me fugindo (**TR:** o nome). Nós tínhamos reuniões pra entrar no nível de detalhes. Por exemplo, os vereadores afastados iam no juiz e diziam “Não, a gente não é base cega, a gente contrariava eles também”. E aí eu mostrei para os promotores a ata de votação de quando eu tentei colocar a CPI um ano antes da bomba estourar. A negativa desses vereadores. Então eles eram sim mancomunados com o Executivo. Então esse foi um fato da CPI do DAERP. Aí teve um outro fato que compõe a Operação Sevandija, que eram os honorários da advogada Zuely. O que me chamou a atenção, eu era da comissão de finanças, a prefeitura endividada, não pagando Santa Casa, não pagando Beneficência Portuguesa, que é um outro hospital, não pagando Santa Lydia, que é um outro hospital, não pagando fornecedores de produtos e serviços, porém pagando honorários milionários pra ela rigorosamente em dia. Aquilo me chamou atenção. Eu já enxerguei uma ilegalidade, porque aquilo é uma quebra do que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina. Eu representei no Ministério Público “Olha, eu acho que isso daqui não está certo”, mas eu não sonhava que o pepino era tão grande. Realmente o promotor abriu o inquérito com base nessa informação, só que a medida que eles foram aprofundando as investigações descobriram que esses honorários referiam-se a um roubo feito pelo sindicato pra cima do servidor. Como roubo? Os funcionários da administração de Ribeirão Preto ainda estão recebendo os acertos das

negociações da reposição das perdas do Plano Collor. E o que foi o acordo? Por que acordo? Foi uma proposta da prefeitura aceita pelo sindicato [Sindicato dos Servidores Municipais de Ribeirão Preto e Guatapar] e homologada pela Justiça. Inflação mais 6% ao ano. O presidente do sindicato falsificou uma ata dizendo que não era inflação mais 6%, era inflação mais 3%, e esses 3%, ela [Zuely Librandi] como era uma advogada da prefeitura, comissionada da prefeitura, se colocou pra “ajudar” os servidores cobrando 3% de honorário. Mas da onde vai sair os 3%? “A gente falsifica uma ata. Não d conhecimento aos servidores. Falsifica uma ata de uma assembleia dizendo que o plano... a correção... a gente muda o acordo. Não  inflação mais 6,  inflação mais 3. E 3% a gente desvia”. São que como ela tá comissionada pela prefeitura e ela tá se colocando a disposição pra ajudar, e foi a prefeitura, apesar de ter sido outra gestão, mas a prefeitura foi a proponente do acordo, então ela, a comissionada na prefeitura, ela se coloca como advogada pra ajudar. Ninguém vai notar a diferença no caixa porque esses 6% ia sair do mesmo jeito, são que fica 3 de correção e 3 pra nos. Eu não sabia disso. Eu são sabia que havia uma ilegalidade na quebra de cronograma determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. São que  medida que aprofundaram pegaram isso. O presidente do sindicato foi condenado, fez delato e contou tudo isso. Então foi isso, “nos falsificamos a ata e esse dinheiro que eu roubei eu tenho um tanto pra Darcy Vera, um tanto pro Marco Antonio, um tanto pra Zuely” e todos foram presos com base nessa delato porque ele tm apontou os cheques, os pagamentos, o saldo no banco, ele tinha prova. Então esse foi o segundo caso. O terceiro  uma nuance do trabalho legislativo que é o seguinte: quando o Tribunal de Contas emite um parecer referente às contas do prefeito, ele devolve para o poder Legislativo, o Tribunal de Contas  um colégio auxiliar do poder Legislativo. O poder Legislativo pode concordar, então ele vai lá e vota “sim” ao parecer, ou ele vota “não”, e aí você tá condenando o prefeito, perda de direitos por improbidade, perda dos direitos políticos. A cidade quebrada, arrasada, o que aconteceu? O parecer voltou pra c em dezembro de 2015, o presidente da comissão de finanças era da base governista, escondeu esse processo aqui dentro, não mostrava, não relatava, não fazia audiência pública. Não convidava os membros da Comissão de Finanças pra opinar, mas de novo meu assessor jurídico, muito bom, levantou essa questão e falou “Olha, os caras não votaram o parecer do Tribunal de Contas. Nos estamos no recesso de julho”. O prazo legal que a nossa Lei Orgânica diz  180 dias. 180 dias deu na última sessão antes do recesso. Ou seja, na primeira sessão depois do recesso não pode ter sessão. A lei fala que tem que travar a pauta. “Eles vão tentar

enganar a gente. Eles vão tentar dar um ‘sambarilove’ e a gente vai ‘dançar’. Você vai parar a sessão. Você vai chamar questão de ordem” e eu todo inexperiente assim né, os caras... porra, tinha vereador com 30 anos de casa, tinha 40 anos de casa, tinha vereador com 60 funcionários na prefeitura, com 180 funcionários na prefeitura, uma coisa monstruosa. Aí ela pega... eu falei “presidente, questão de ordem”, “pois não vereador”, Eu falei “a Lei Orgânica...” falei o que eu te contei aqui. O presidente “não, mas nós estamos dando chance dela [Darcy Vera] se defender”. Eu fale “Vamos ler juntos para facilitar a compreensão”, meu professor de direito penal que falava isso. Vamos lá, eu li da tribuna: “Então, a chance de defesa tinha que ter dado antes. Relatoria do parecer tinha que ser dada antes. A lei fala que tem que votar em até 180 dias. Vocês estouraram os 180 dias”. Eles falavam “não, pelo amor de Deus! Calma! Nós estamos resolvendo”. Eu falei “Mas não pode ter sessão!”. Eu sei que o presidente falou “eu quero o parecer do plenário. Tem sessão ou não tem sessão?”. Eu falei “Você está rasgando o Regimento né! Não tem que ter!”. Bom, fizeram a sessão. Só que esse bate-boca a imprensa publicou tudo no outro dia. O Ministério Público... Aí a prefeita me chama pro Palácio “Pelo amor de Deus! Não acaba com a minha biografia. Eu tenho netos, eu tenho filhos”. Eu falei “prefeita, a senhora tem 14 sócios na Câmara Municipal. Não é pra mim que a senhora tem que pedir esse favor. Eu não vou! Eu já declarei pra imprensa que o meu voto é a favor do parecer do Tribunal de Contas que condena a senhor”. Qual era a estratégia deles aqui? “Vamos empurrar pra depois das eleições, porque, se ela quebrou a cidade e nós vamos absolvê-la, como é que a gente vai se reeleger?”. Era esse o raciocínio. Eles queriam empurrar pra depois das eleições. **TR:** Na época eram 22 vereadores, hoje 27, ela tinha 14 ali na base? **MP:** na época eram 22, ela tinha 14. Então o raciocínio deles era esse. Então veio a segunda sessão. A mesma coisa, só que nessa eu já fiz um escândalo. Na outra eu falei “não é pra mim que a senhor tem que pedir esse favor”, ela falou “não, mas eu fui traída. Eu não tenho 14 votos”, “desculpa prefeita, não é pra mim que a senhora tem que pedir isso”. Aí ela parte pra um enfrentamento com a base. Ela liga para o presidente da Câmara e fala assim: “Ah, o fulano de tal não vai votar meu parecer? Manda 60 assessor dele embora, manda 60 funcionário dele embora amanhã da prefeitura. Eu quero ver se ele aguenta uma campanha com menos 60 cabo eleitoral. Ah, o outro manda 180.”. E o secretário de governo fala assim “mas prefeita, não podemos partir para o tudo ou nada”, “não, eles vão acabar com a minha vida eu acabo com a vida deles”, só que tudo isso tava grampeado. **TR:** O Ministério Público já tinha entrado. **MP:** Tava tudo grampeado e

esses grampos revelavam uma relação incestuosa, corrupta, de apadrinhamento de cabos eleitorais para ter a compra dos parlamentares aqui na Câmara. Agora se eu não provoço essa discussão, esse quebra-pau no plenário ela não precisaria usar o telefone. Tem um, inclusive, que ela fala assim “Oh Walter”, que era o presidente aqui, “Você não disse que o jornalista fulano de tal, Wesley, tava no teu bolso?” e ele falou “Darcy, nós estamos no telefone!” ele fala. “Calma, eu tô no fixo”. Mas ele não tava, o presidente da Câmara. Ele tava no outro esquema sim, mas a outra jornalista que tava escrevendo isso aí? “Ela não tá no nosso bolso. Não tem nem como conversar com ela”. Eram nesse nível as conversas. E esse jornalista, era um cara pago por eles e eu falava assim meu, a gente dava show aqui na Câmara, de surra na base aliada, no outro dia não saía nada da surra que eles levaram e aparecia lá foto dos caras e falava assim “Um político tem que dizer a verdade!”, e a foto assim do cara. Esse cara tá no esquema, mas eu não podia falar pro veículo porque o que que o editor de jornal ia falar “Ah, um político falando mal de jornalista que cobre política”. Eu engoli um sapo, dois sapos, uma lagoa de sapos. Mas pra alguns jornalistas que tinham confiança no meu trabalho, o miolo deles, eu dizia assim “Oh, muito cuidado pra o que você fala perto desse cara porque ele é da quadrilha”, “Que isso Papa?” “Muito cuidado! Não sai daqui essa conversa, eu tô te avisando porque eu sei que você faz um trabalho jornalístico. Ele não!”. “Porra, mas será que não é porque ele é mais ligado à base da prefeita e tem mais diálogo lá e você é da oposição?”. Eu falo “Ótima pergunta, mas não é isso! Ele está no esquema.”. e aí apareceu que ele ganhava um “mensalinho” de R\$ 2.000,00 por mês dos caras aqui pra tirar o Papa das matérias e colocar essas coisas frias “político tem que dizer a verdade” “eu tenho palavra”. Então, quando eu falo que a Operação Sevandija tem 4 linhas de investigação e eu tô ligado a 3 são essas 3, porque a quarta, que foi as catracas da Secretaria de Educação, essa eu não peguei. Você não consegue pegar tudo.

TR: Muito interessante! Marcos, pelo que eu vi você enfatiza bastante a questão da investigação, e geralmente nós temos uma ideia equivocada de Legislativo que é só fazer leis, mas você enfatizou esse aspecto da fiscalização que é uma função do Legislativo e pouca gente sabe disso. Eu queria saber o seguinte, no âmbito da CPI, quais os instrumentos que a Câmara te deu que te permitiu investigar? Quando você identifica ali alguma irregularidade na prestação de contas, na licitação, qual o tipo de instrumento que a CPI, depois de instaurada, permite você fazer essas investigações? É um trabalho conjunto [com outros parlamentares]?

MP: É uma engenharia parlamentar. Como é que um parlamentar de oposição, minoria da Casa, consegue, num primeiro momento, na CPI do Transporte, que é anterior à essa, eu fui relator da CPI do transporte, depois eu fui presidente de uma outra CPI do transporte. Então, são momentos do Legislativo que você tem que estar muito atento. Na CPI do Transporte havia um descontentamento da base da prefeita dentro dos parlamentares do PMDB. Eles queriam indicar gerentes em postos de saúde do município comprometidos em garantir votos pra eles nas eleições. Isso não sai na imprensa e você sabe em bastidor. E nós percebemos uma fragmentação na base de apoio e colocamos o requerimento da CPI, que passou. Por que? O PMDB quis falar pra ela “Olha, você não vai fazer o que a gente quer então toma CPI na cabeça!”. E tomaram. E aí a briga entre o PMDB e a prefeita continuou e eu venci o líder do governo na relatoria da CPI. Por que que o relator é importante? O relator é importante porque é ele quem vai materializar o relatório, no relatório, aquilo que o inquérito produziu, o inquérito parlamentar. O que o inquérito produziu, e aí é interessante você colocar no seu trabalho, que é o requerimento inicial da CPI. Então você fez um requerimento pedindo a CPI, o plenário autorizou. Você pode montar sua CPI. Aí você tem que compor com a proporcionalidade das bancadas representadas na Casa, e você aprova um requerimento, são vários requerimentos. Você vai, durante a CPI, uma CPI de 5 membros você sempre tem que ter 3 votos pra conseguir aprovar o teu requerimento. Que requerimento? Por exemplo, eu quero o edital de licitação, eu quero convocar o diretor. Qual a diferença da convocação para o convite? Eu posso te convidar, eu posso convidar um funcionário. Agora, numa CPI você tem poder de convocação. A convocação o cara tem que vir. Se você não tem maioria lá na CPI você não consegue aprovar outros requerimentos. Mas normalmente os parlamentares estão “dormindo” na abertura das CPIs. Eles acham que é uma abertura e tal, daí você prepara um requerimento no qual você coloca tudo. Você vai colocar que a CPI pode requisitar documentos, fazer diligências... diligências porque às vezes o cara tá escondendo documentos e você a parece lá na repartição, e o presidente do inquérito pode entrar lá e pegar o documento, se ele se negar a mostrar. Se isso não está aprovado numa CPI você não pode. Você pode constranger “pedi o documento e não me mandou”, aí o cara vai e dá uma desculpa, aí o tempo vai passando, outras urgências aparecem, o cara vai procrastinando pra te enrolar. Se no requerimento inaugural da CPI você já aprovou tudo o que você pode fazer, requisitar documentos, fazer diligências, convocar secretário, pode! Você tá legalmente autorizado a “ir pra cima”. E a gente precisou fazer

isso na CPI do transporte porque a empresa de ônibus vivia descumprindo o contrato, vivia infringindo cláusulas do contrato, e a Transerp não multava, porque tava mancomunada também. Não multava porque quando multa... quando notifica, o concessionário tem direito de fazer uma contra-notificação, “Não, eu não fiz isso não. O meu ônibus não deu ré na preferencial. Você tá errado”. Isso é direito do contraditório. E aí uma comissão vai julgar. Não tinha nenhuma notificação em 22 cláusulas contratuais descumpridas, um transporte coletivo horroroso. Eu falei “e com relação às notificações?”, falaram “nós notificamos”, eu falei “tem algum procedimento interno pra isso?”, falaram “Tem!”, eu “mostra!”, “não mostro”. Então fizemos uma diligência de surpresa, fomos lá e pegamos um procedimento ridículo comparado ao quando eles infringiam o contrato. Só que a hora que a gente mostrava isso o que a administração fazia? Aditava o contrato, dava mais prazo, dava mais tempo, e o concessionário vira e fala assim “então, eu não descumpro o contrato”. Claro, você tá combinado a base né. Provavelmente passavam lá pra pedir dinheiro pra fazer campanha, depois tem que fechar o bico. Vai investigar o cara que te deu dinheiro pra fazer campanha? Então era esse método. Então assim, você me pergunta “Os poderes que o Legislativo te dá”, você tem que ter uma engenharia parlamentar. Você tem que compor a CPI obedecendo a proporcionalidade das bancadas, mas ao mesmo tempo você tem que ser um cara que investiga, pra na hora que alguém recusar um requerimento, recusar uma investigação, recusar uma convocação, esse cara é constrangido pela imprensa. Numa sociedade que não acompanha a política, isso não aparece. Quando os caras caíram, tinha amigo meu que falava assim “Nossa, eu não me conformo com aquele vereador”, eu falava “Mas como você não se conforma, você não via a votação dos caras? Você não via que o cara não queria convocar o superintendente pra prestar esclarecimentos? O cara barrou a convocação de superintendente, de diretor”, “Não, não vi”. **TR:** Interessante que quando você tem um acompanhamento mais atento fica mais as claras como o esquema está funcionando. **MP:** Claro! E aí vai depender muito da maturidade política do nosso país. Uma coisa que eu falo é que o brasileiro tá colhendo aí uma situação difícil e não é por castigo de Deus não. É porque ele é responsável por isso, deveria tá olhando e não tá. Imagina se esse presidente tivesse nomeado pra ministro da economia alguém tão desqualificado quanto aquele Velez né. Foi pra educação. O dólar estaria 10 reais hoje. Só que o poder econômico não deixa. Educação pública “ah, põe qualquer idiota lá”. Agora puseram outro idiota e assim vai né. Aí xingam o vereador que deu nome de rua pra Marielle, realmente... legislação, pra legislar o vereador tá constitucionalmente

muito limitado. Eu posso ter uma excelente ideia, por exemplo, “eu quero que a secretaria de educação tenha uma diretoria de educação ambiental”, o impacto disso na vida... uma ideia maravilhosa, o impacto é muito bom. Mas eu estou constitucionalmente impedido de agir assim. **TR:** Porque não pode fazer nenhuma lei que gere custos e tudo o mais... **MP:** Sim, porque eu não posso fazer nenhuma lei que gere custos e eu não posso fazer uma lei que mexa no gerenciamento da máquina. Chamam de vício de iniciativa. Não é iniciativa do parlamentar adotar medidas que tragam despesa ou influenciem no gerenciamento. Se o meu espaço pra legislar é tão pequeno, qual é o meu grande espaço? Fiscalizar! É o grande espaço que o parlamentar tem aqui. E aí o nosso presidente ficou 28 anos no Congresso e não fez nenhuma comissão de nada, nem de segurança, que é um tema que ele fala que gosta. Quando é pra falar de segurança mesmo ele manda embora aquela especialista do Instituto Igarapé, que é uma das maiores conhecedoras do mundo na questão da violência, Ilona Szabó, e assim, ela ia compor um conselho. Um conselho estuda, debate experiências que deram certo no Brasil e no mundo em inovação... porque que a gente não pode inovar né? A gente pode inovar. Eu inovei aqui em Ribeirão. Ribeirão é uma das únicas cidades no Brasil em que você não pode votar nada entre o natal e o ano novo. O prefeito não pode convocar sessão extraordinária entre o natal e o ano novo. Porque mesmo nós tendo uma sociedade que não acompanha política como deveria, entre o natal e o ano-novo é pior, porque já entramos de férias, as empresas dão férias, você tá recebendo família, você tá desconectado. E aqui eles aprovavam leis no dia 29 de dezembro às 9 horas da manhã! Sessão extraordinária às 9 horas da manhã? Aí se você ver uma sessão que aumentou o IPTU aqui, eu não era vereador ainda, aí meu primeiro projeto de lei foi esse, o presidente falou assim “chamada regimental... presença. Votação do projeto de lei do Executivo número tal que altera o inciso tal, da lei tal, os favoráveis fiquem como estão, os contrários se manifestem. Aprovado! Não temos mais nada, sessão encerrada. Sessão relâmpago”, dia 29 de dezembro. Pelo menos isso a gente acabou por aqui. Não sei se eu consegui te responder como que, do ponto de vista parlamentar, se consegue conduzir uma CPI.

TR: O maior obstáculo então seria a dinâmica de formação de coalizão por parte da prefeita? Esse foi o principal obstáculo que você enfrentou?

MP: Sim. Havia uma base do governo muito coesa que impediu. Ah, e tinha uma coisa no Regimento, que depois que eles caíram nós conseguimos alterar, que era o seguinte: não pode funcionar na Câmara mais que 5 CPIs. Então, o que eles faziam aqui, os

governistas, eles abriam CPIs de mentira e não investigavam nada. Eu chamava de “CPI do fim do mundo”, porque não acaba, nunca tem, não faz nada, não investiga nada, então ficava bloqueado. Nós colocamos um pedido pra alterar o Regimento que era a CPI tem um prazo regimental de 90 dias e você pode prorrogar quantas vezes precisar. Só que 90 dias é “tempo pra xuxu” pra investigar. Tá bom demais. Então nós criamos uma lei assim, uma mudança regimental assim: A CPI tem um prazo de 90 dias e só poderá ter uma prorrogação de mais de 90 dias. Perdemos. Eles não deixaram mudar. Então falamos assim: Ou você permite apenas uma prorrogação ou você permite a instalação de mais CPIs. Também perdemos. Quando eles foram caçados eu já aprovei essas duas mudanças. Então agora pode quantas CPIs precisar e a CPI tem uma prorrogação de 90 dias só. Isso deu dinamica ao trabalho parlamentar aqui. Então se amanhã, uma outra quadrilha quiser engessar a investigação aqui nesse legislativo não pode mais. E esse é o valor que eu falo que o brasileiro tem que aprender que é o seguinte: Como que eu me elegi tendo esse nível de liberdade para enfrentar a máfia do ônibus, a máfia das empreiteiras, porque eu interrompi as obras do PAC em Ribeirão Preto, mas não por causa das obras, mas por a licitação tava superfaturada e dirigida a um grande grupo econômico. A máfia do lixo, derrubei na Justiça uma licitação de 4 bilhões de reais no meu primeiro ano de mandato. E como é que você consegue esse desprendimento? Eu falo o brasileiro é ávido em divulgar notícia ruim de político. Mas eu pergunto quantas notícias boas de político você já divulgou? Quando é notícia boa o cara não faz mais que a sua obrigação. Verdade! Só que é o seguinte, a imprensa esconde, porque não dá audiência dizer que o político fez uma lei mandando o prefeito mostrar os pacientes que estão aguardando exames, consultas e cirurgias no SUS, que foi uma lei que eu fiz aqui. Derrotei a ex-prefeito no plenário e na justiça. O cidadão tá fazendo um agendamento. Se a pessoa tá marcando uma consulta no SUS tem um agendamento, uma escala. Umm “enter” a mais você publica essa escala no site da Secretaria de Saúde meu Deus do céu. Qual o problema disso? Mas pra um político ladrão, o problema é: meu, você quer fuder com meu curral eleitoral. Não pode mostrar essa fila porque eu preciso passar meus apadrinhados na frente. Aí ela perdeu na Justiça. Só que a imprensa não divulga isso. E a população não é habituada a divulgar notícia boa. Felizmente tem umas mídias sociais hoje. Então, no meu site, duvido que tenha outro político que tenha um site com padrão jornalístico que tem o marcospapa.com.br. Duvido! E você como cientista político eu ficaria muito feliz se fizesse essa investigação. E lá eu tenho os filhos. Tenho lá a nave mãe e tenho facebook, instagram e

youtube, e por último o twitter que é uma mídia que eu sei que os políticos usam muito mas eu não tenho muito o hábito de usar. To começando a usar mais agora.

TR: Isso cria uma cultura de aversão e principalmente ao Legislativo Papa. Mas tem uma pergunta entrando um pouquinho mais no caso de corrupção específico e nos valores. Chamou bastante atenção esse caso porque, a partir do que acompanhei e conversei com o Leonardo também, está chegando a quase 220 milhões **MP:** Leonardo...? **TR:** Romanelli. **MP:** Ah sim, Leonardo Romanelli. Ele te atendeu? **TR:** Sim. É um volume de recursos absurdo apesar de Ribeirão ter um orçamento em torno de 3 bilhões anuais, mas ainda assim é um valor colossal. **MP:** É então. Se você comparar com o Rio de Janeiro, o Sérgio Cabral, tudo o que conseguiram de provas dá um desvio de 320 milhões. Mas lá é o estado do Rio de Janeiro. Você imagina aqui 240 milhões a paulada que não é. Ela deixou a cidade com um déficit primário corrente de 10%. O déficit no Brasil hoje é 4 [%]. Acho que reduziu pra 2 [%] agora. Mas você imagine o que é uma cidade com 10 [%]. Terra arrasada. **TR:** Você enxerga alguma característica específica na forma de montar o esquema que permitiu um volume dessas proporções desviadas? Porque o que eu me pergunto é o seguinte: O Tribunal de Contas rejeitou pelo menos, acho, que desde 2011 as contas e aí vinha sendo aprovada na Câmara até pela própria base aliada dela, só que outras instituições não conseguiram ali atuar ou levar avante alguma investigação a respeito, mesmo com o Tribunal de Contas rejeitando. Na Câmara você comentou que não passou por causa da base aliada, eu queria saber se na forma de organizar, de colocar cada sujeito, Marco Antonio dos Santos, a própria preita etc... a posição estratégica de cada um dentro da Administração Pública foi um diferencial para conseguirem esse volume de recursos. **MP:** Sem dúvida. Você tem. **TR:** Eu falo na forma de montar o esquema. **MP:** Então mas essa forma é filha daquela coalizão eleitoreira que a reeleveu. Então se você tem no arco de apoio a ela partidos notoriamente envolvidos em corrupção e esses partidos construíram um arco de apoio eles vão cobrar a fatura lá no governo. Tentar colocar as pessoas-chave nos cargos-chave. E assim, o que eu falo que a Operação Sevandija pegou parabéns! Mas e o que não pegou? Por exemplo, o Marco Antonio era superintendente da Coderp, e do Daerp, e secretário de Administração... A Coderp era uma companhia de desenvolvimento de Ribeirão Preto. Não desenvolve mais nada hoje. Mas era. Mas é a Coderp que presta serviço de TI [tecnologia da informação]. Aí eu peço pra Coder, eu, Secretaria da Educação, instala cabos de fibra ótica em tais e tais lugares. E a Coderp vai lá e cobra um preço astronômico. Como você percebe isso? Se é o mesmo cara que tá

mandando fazer e mandando pagar e mandando superfaturar. Então é muito maior que 220 milhões. É muito maior. Tanto que a Coderp tá endividada. Vai ter que fechar a Coderp. O final da Coderp, muito em breve, é um fechamento. Hoje a folha de pagamento... o que a Coderp produz, e nós já temos documentos para comprovar isso, o que a Coderp gera de receita, não paga as despesas. Só paga porque a prefeitura tá reconhecendo dívidas que a Coderp não provou ter, a Coderp sumiu com notas fiscais [Coderp ou seu superintendente? A instituição não tem vida própria] mas disse você [prefeitura de RP] me deve tanto. Por que a prefeitura não disse o seguinte, esse atual prefeito agora, Duarte Nogueira? Por que ele não disse o seguinte? Ah, eu te devo isso? Vai na Justiça receber. Você não me prova. Não. Ele foi lá e assinou “eu reconheço como dívida sim”. E agora tá tirando dinheiro do caixa da prefeitura pra pagar a Coderp. Por que? Porque ela tem uma folha de pagamento acima do que ela gera de receita. Ou seja, ela é um grande “cabide”, um gigantesco “cabide de emprego”. Ponto. Ponto. Que tem que ser fechado, urgentemente. Então nós vamos aprofundar a investigação mais pra frente, me cobra daqui uns 40 dias que vai ter novidade com relação a isso. Então assim, como é que colocam as pessoas-chave? Uma coalizão eleitoreira, não é uma coalizão política, é uma coalizão de negócios sujos que depois de eleita cobra fatura, colocca as pessoas em postos-chave que vão jogar esse jogo.

TR: Você acredita que já existia um pré-acordo? Talvez antes do primeiro mandato não, mas no segundo existia um pré-acordo já?

MP: Não tenho dúvida disso. Não tenho dúvida. Aliás, eu tenho prova, que é a atuação dos parlamentares aqui na Câmara.

TR: Sim, mas com relação às terceirizadas elas chegaram a ser grandes financiadoras de campanha? Ou seriam mais entre prefeita, vereadores e cabos eleitorais?

MP: Então, elas não chegaram a ser financiadoras do caixa-um né. No caixa-dois... Aliás, hoje, em Ribeirão Preto, e em várias cidades desse país está acontecendo um gigantesco caixa-dois empoderando os escolhidos desses operadores políticos para 2020. Gigantesco caixa-dois. Como? Te dou um programa de rádio aqui no meu veículo. Te dou um programa de TV no meu veículo. Ah, a praça lá do teu bairro tá com mato alto, a prefeitura não vai lá limpar, o tratorzinho da minha fazenda vai lá e limpa pra você, o peão da minha fazenda vai lá e limpa e vcê vai lá no dia dizer que você que mandou fazer. Festa junina em junho? Nossa, em todo bairro vai ter uma. Uma tonelada de peçoquina pros teus assessores irem lá distribuir na festa junina. Vou comprar um ônibus pra você Tailon. Ônibus do Tailon. Sabe um troço que dá muito voto? Levar

pobre em velório. Fala com a comunidade. Mas o enterro vai ser longe. Como é que vai todo mundo pro enterro? O pessoal não tem dinheiro pra comprar uma passagem a R\$ 4,20, mas tem o Ônibus do Tailon. Ônibus velho e tal, eu dou uma reformada e fica bonitinho. Você leva criança em museu, você leva pobre no velório, você leva atleta pra jogar. O Tailon é um puta vereador. Ele é um vereadorzão! Por que? Levou o pessoal na escola, levou o pessoal no museu. Então hoje já existe um gigantesco caixa-dois empoderando os escolhidos dos operadores políticos para 2020. E aí claro que esse cara vai cobrar a fatura porque ele não tá fazendo isso de “bonzinho”. Então eu falo que por trás de todo político existe um sentimento muito forte: ou é de amor, ou é de ganância. Porque não é fácil enfrentar essas questões. Porque se ele veio por ganância ele adere. Se ele veio por amor ele tá envelhecendo rapidamente, porque é um processo que te absorve demais, desgasta demais... mas assim, eu acredito que um passo por dia a paisagem ali na frente é outra. Não é minha, essa frase é do mentor do Chico Xavier, não sei se você conhece...

TR: A gente já tá se encaminhando pro final. A partir da sua experiência na Sevandija e em outros processos, eu cheguei a acompanhar um pouco seu mandato, e você enfatiza bastante a questão da fiscalização. Eu queria que você me dissesse, de uma maneira mais geral, qual o grande obstáculo, na sua visão, para o combate à corrupção no nível municipal? Você me citou algumas coisas, a atuação dos parlamentares, a questão do cidadão, do engajamento com a política, da visão que se tem dos políticos, até pra premiar alguém que faz um bom trabalho, que geralmente não fazemos e não aparece nem na mídia, você comentou. Eu queria que você discorresse um pouco a partir dessa experiência sua com investigação qual que é o grande obstáculo para o combate à corrupção no nível municipal?

MP: Eu acho que o pulo-do-gato Tailon é você compor uma assessoria qualificada, porque a corrupção é igual mágica de circo, o cara te dá um contrato pra você ler “pode ler aqui doutor, o contrato é esse aqui”, você não descobre a mágica. Está lá dentro. Então igual a gente pegou aquela concorrência do lixo tinha cláusulas de direcionamento, eu vou te dar o exemplo de uma. O edital de licitação dizia que a prefeitura não se responsabiliza pelos dados contidos naquele edital. Mas se a prefeitura não se responsabiliza pelos dados do edital quem vai se responsabilizar? Como é que você vai saber como vai trabalhar. Vai prestar um serviço que a prefeitura não se responsabiliza. Por que isso era uma cláusula de direcionamento? Porque havia uma empresa prestando esse serviço na cidade há 20 anos. Sabe quantas ruas, quantas casas,

quantos quilos, vai lá e dá o preço certo. O Tailon vem lá de “mané”, querendo participar da concorrência, a prefeitura nem se responsabiliza você dá um preço um pouco acima pra ter uma garantia. Perdeu playboy! Quem ganhou era o cara que eu queria. Como é que você pega isso? Com uma assessoria qualificada, que tenha bons profissionais nas suas vagas, e que tenha boas conexões com as forças da sociedade . por exemplo a OAB me ajudou nessa investigação. Me deu 2 advogados. Eu e meu assessor mais dois. Éramos em 4. Tinha coisa que a gente pegava 2 horas da manhã, porque a gente ficava lendo os editais de noite. Então, você ter uma assessoria qualificada e o primeiro passo porque o Diário Oficial vai publicando concorrência, sua assessoria tem que tá tenta. Você vai ter que conferir isso dentro da legalidade. Mas eu acho que o principal fator pra você combater a corrupção é você não ter o “rabo preso”. Não ter “telhado-de-vidro”. Então a sociedade brasileira é contra o fundo partidário, é contra o tempo de TV, é contra o fundo eleitoral mas não te dá R\$ 10,00 pra você fazer campanha política. Dinheiro pra política? Tenha santa paciência. É isso que as pessoas falam. Nossa cultura aceita você comprar uma pizza da creche. Você comprar um almoço beneficente da creche. Mas o cara que tá atendendo a creche tá atendendo quem tá na linha. Quem o Estado não conseguiu atender. Tô falando da creche do terceiro setor né. Então na nossa cultura é preciso ajudar a creche. Mas por que você não dá dinheiro pro político que tá querendo fazer o preventivo? Porque a política existe para que não precise existir a guerra. Se você tá se propondo a fazer um trabalho político de investigação, de saneamento, de limpar o cenário político para que ali tenha pessoas que cuidem da cidade por quê você não ajuda esse cara? Ah não, dinheiro pra político eu não dou. E como é que faz o parlamentar para então se eleger? Se as pessoas não dão dinheiro na vaquinha eletrônica, que a gora graças a Deus tem? É difícil. Você tem que ter muita criatividade. Você tem que saber trabalhar muito com engajamento de voluntários. Eu tinha 700 pessoas cadastradas que votavam e pediam votos pra mim. E deu 10 pra cada um, eu tive 7000 votos na reeleição. Isso funcionou, essa estratégia de sensibilizar as pessoas que se inspiraram nesse modo de fazer política. Agora e se você não tem esse espírito? O cara pega a grana e sai fazendo campanha. então você chegar a um mandato, você se eleger sem um rabo preso é o principal fator, porque você não está a serviço de grupos econômicos, você está a serviço da população mesmo, e depois compor uma assessoria muito eficiente, que estude os editais de licitação, que se relacione com a sociedade, com as forças da sociedade. E com o passar do tempo você vai ter uma credibilidade e as pessoas vão te ajudando. Por exemplo, o pessoal da FEA

aqui, da economia, da administração me ajuda em muita coisa aqui. “Olha eu entendo dessa fórmula paramétrica que é a fórmula usada pra aumentar a tarifa de ônibus”. Pra mim aquilo lá é grego, é sânscrito, mas pra um economista não, pra um cara que tá aqui na contabilidade não. Então eu tenho tido essa ajuda também. Então um mandato, uma eleição descompromissada com grandes grupos econômicos ou com dinheiro sujo, a construção de uma assessoria parlamentar competente e o envolvimento com forças da sociedade, inclusive com forças que te elegeram. Tem professores que pediram votos pra mim. Tem advogado que pediu voto pra mim, e que me ajuda hoje com pareceres que eu não saberia dar, ou a minha equipe não daria conta, porque a gente acaba trabalhando em muitas frentes. Eu abracei questões centrais da cidade. Então lixo, transporte coletivo, água são questões que se você cuida, você beneficia uma cidade inteira. Então pra não ir pro “varejinho” da política que é “tapa o buraco da rua do Tailon. Põe a filha do Tailon na creche. Põe um poste de luz na rua dele”. Isso é o “varejinho”, é o curral eleitoral. Como é que um cara que não faz isso se reelege sendo o segundo vereador mais votado? Cuidando das questões centrais da cidade, e dando informação de graça né, pelo facebook, o site custa R\$ 34,00 por mês, dá pra pagar.

TR: Marcos uma última pergunta. Essas CPIs que a Câmara registrou, as votações, a aprovação de contas enfim... No site da Câmara tem um banco de dados que a gente tem acesso?

MP: Tem, tem sim. Nossa 17ª legislatura evoluiu bastante em questão de transparência.

TR: Estão digitalizando? **MP:** Estão. Eu que dei o voto para o presidente ser eleito em 2017. E eu publiquei uma carta-compromisso, que tá lá no meu site desejando as 7 ações de transparência, e elas foram implementadas. Então hoje nós temos uma Câmara muito mais... Não tá perfeita. Ela precisa evoluir muito, mas muito mesmo. Mas o nosso site já está bastante rico em informação. Eu posso te passar os links que você tem acesso. **TR:** Se você tiver aí fácil. **MP:** Não tenho de cabeça, mas eu te passo.

ANEXO E – RELATÓRIO DE ALEGAÇÕES FINAIS DO MINISTÉRIO PÚBLICO – CASO TERCEIRIZAÇÃO (CODERP/ATMOSPHERA)

ANEXO F – RELATÓRIO DA POLÍCIA FEDERAL

ANEXO G – TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO – SENTENÇA DE MARCO ANTÔNIO DOS SANTOS

ANEXO H – TERMO DE CONSENTIMENTO – PROMOTOR LEONARDO LEONEL ROMANELLI

ANEXO I – TERMO DE CONSENTIMENTO – VEREADOR MARCOS PAPA

ANEXO J – REQUERIMENTO DE DOCUMENTOS – CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

ANEXO K – REQUERIMENTO DE DOCUMENTOS – MINISTÉRIO PÚBLICO – GAECO NÚCLEO RIBEIRÃO PRETO

ANEXO L – COMPOSIÇÃO DA CÂMARA MUNICIPAL – LEGISLATURAS 8 A 17

ANEXO M – PLANILHA DE VOTAÇÕES DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO PRETO

ANEXO N – ATAS DAS SESSÕES LEGISLATIVAS